



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**DOCTORADO POR INVESTIGACIÓN**

**LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL AL  
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y LA POLÍTICA  
CRIMINAL EN MÉXICO**

**DOCTOR EN DERECHO**

**GERARDO GARCÍA SILVA**

**COMITÉ TUTORAL:**

**DRA. GENNY MIREYA BAEZA LÓPEZ**

**DRA. AURORA BASTERRA DÍAZ**

**DR. MIGUEL ÁNGEL RUÍZ SÁNCHEZ**

**C.U. MAYO 2007.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIAS

A Yexabel Tapia Luna, Yexabel Anairam García Tapia y Gerardo García Tapia por su amor e invaluable apoyo para cumplir esta meta que también es suya.

A mis Padres: Guillermina Silva Zamora y Arturo García Tejada y mis hermanos: Francisco, Arturo, Erika y Luis Guillermo, por su amor y apoyo en compartir este proyecto.

A la Doctora Genny Mireya Baeza López, por su invaluable apoyo, orientación, paciencia y por alentarme en mis proyectos académicos.

## CONTENIDO

### INTRODUCCIÓN

I

### CAPÍTULO UNO

#### MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

<b>I. La construcción del Estado Mexicano, una revisión filosófico-jurídica.</b>	<b>1</b>
1. El concepto de Estado ¿qué es y qué no es el Estado?	3
2. Evolución del Estado. Los fundamentos filosófico-jurídicos que dieron origen a lo que conocemos hoy como Estado.	5
3. Formas de Gobierno y de Estado, entre el autoritarismo y la democracia.	7
4. Los valores del Estado, la crisis del Estado moderno y la transición de lo que somos en algo mejor.	10
5. Globalización y concepción moderna de Estado.	12
<b>II. El Estado de Derecho como fundamento del sistema de justicia penal. La aporía entre la libertad y la seguridad jurídica.</b>	<b>18</b>
1. Evolución de la dogmática penal.	19
A. Causalismo clásico.	21
B. Causalismo neoclásico.	23
C. Irracionalismo.	26
D. Finalismo.	29
E. Funcionalismo.	34
a. Funcionalismo moderado.	34
b. Funcionalismo radical.	38
F. La influencia de la Dogmática Penal en México.	40
2. El concepto de Estado de Derecho, ¿qué es y qué no es el Estado de Derecho?	45
3. El sistema de justicia penal en México, sus fundamentos.	47
4. El sistema de justicia penal en México.	50
A. La Seguridad Pública.	50
a. La Seguridad Nacional	52
B. La Procuración de Justicia.	55
C. La Impartición de Justicia.	57
D. El Sistema de Prevención y Readaptación Social.	58

**III. La Política Criminal en México o de cómo se toman decisiones políticas en materia criminal. 66**

**IV. La teoría de los sistemas de *Luhmann* y su importancia para una adecuada Política Criminal. 72**

**CAPITULO DOS  
MARCO JURÍDICO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MÉXICO Y  
EN OTROS PAÍSES**

**I. El fundamento constitucional. 79**

**1. Artículo 21. 80**

**2. Artículo 102. 83**

**3. Artículos 104 a 107. 85**

**II. Las políticas públicas en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia 87**

**1. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. 87**

**2. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. 96**

**3. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006. 101**

**4. Programa Nacional contra las Drogas 2001-2006. 107**

**III. Las reformas jurídicas en materia de seguridad pública. 112**

**1. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 112**

**2. El Consejo Nacional de Seguridad Pública. 115**

**IV. Los proyectos de reformas jurídicas de 2004 y 2007 en materia de procuración e impartición de justicia penal. 118**

**1. El área de orden y respeto. 130**

**2. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 134**

**3. Modelos exitosos de reformas en materia de justicia y seguridad pública. 139**

**A. Argentina. 142**

**B. Chile. 144**

**C. Costa Rica. 145**

**D. La Organización de las Naciones Unidas. 149**

**CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL**

<b>I. Seguridad Pública</b>	<b>157</b>
<b>1. Seguridad Nacional</b>	<b>169</b>
<b>II. Procuración de Justicia</b>	<b>179</b>
<b>III. Impartición de Justicia</b>	<b>188</b>
<b>IV. Ejecución de Sanciones</b>	<b>199</b>

**CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA**

<b>I. Los retos de hoy</b>	<b>220</b>
<b>1. Seguridad Pública</b>	<b>220</b>
<b>1.1. Seguridad Nacional</b>	<b>224</b>
<b>2. Procuración de Justicia</b>	<b>226</b>
<b>3. Impartición de Justicia</b>	<b>229</b>
<b>4. Readaptación social</b>	<b>239</b>
<b>II. Hacia un nuevo sistema de justicia penal y una nueva Política Criminal</b>	<b>240</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>253</b>
<b>PROPUESTAS</b>	<b>261</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>269</b>

# INTRODUCCIÓN

La capacidad de una sociedad para discutir sobre ciertos temas habla de su madurez y evolución democrática. La objetividad y tolerancia son otras cualidades esenciales para que el diálogo sea fructífero.

La formulación de enunciados racionales, válidos para un tiempo y lugar determinado, constituye una condición de certeza necesaria para la postulación de principios generales como fundamento de toda ciencia.

El paradigma científico había descansado tradicionalmente bajo la idea de la inamovilidad de sus postulados. Lo anterior, era atendible si tomamos en cuenta que el prestigio y reconocimiento de que gozaron las denominadas “ciencias naturales” fue el modelo a seguir durante mucho tiempo, como si el adjetivo “científico” fuese condición de seriedad, objetividad, seguridad e inamovilidad.

Sin embargo, *Popper, Bachelar, Maturana* y otros, nos han revelado en los últimos tiempos, que los supuestos cimientos de permanencia e inamovilidad, sobre los que basamos los postulados científicos, resultaron ser de barro.

Bajo esta nueva óptica o paradigma de base, “lo más seguro es incierto”, la única certeza que podemos tener, es que no existe nada cien por ciento seguro, en otras palabras, la capacidad de falsación de una teoría nos muestra que ésta permanecerá, en tanto no se elabore una nueva teoría capaz de refutarla.

Si lo anterior es aplicable a las llamadas ciencias “duras” o “exactas”, con mayor razón lo es en el campo de las llamadas “ciencias del espíritu”, a las que pertenece el Derecho en general y el Derecho penal en particular.

Mucho se ha cuestionado al Derecho como factor de cambio social, su tendencia a mantener el *status quo* hace sentir que ésta es una ciencia poco progresista, vinculada a ideologías conservadoras y a instituciones anacrónicas poco vinculadas con la realidad; al grado de escuchar expresiones como la de Jorge *Witker*, quien sostiene que, en algunos aspectos seguimos: “casados con nuestra abuela”.

Hablar del Derecho penal es –usando una expresión de Francisco Muñoz Conde– hablar de la rama más autoritaria del Derecho y no puede ser de otra forma, ya que es la expresión más evidente del *ius puniendi* para el establecimiento del control social formal del Estado, asimismo, éste justifica el ejercicio de la violencia legítima por medio de su Política Criminal, que es la posición del Estado frente a determinadas conductas para castigarlas o reprimirlas, al considerarlas como atentatorias contra ciertos valores primordiales que le interesa tutelar.

Tradicionalmente esa posición del Estado se ha manifestado por medio de un discurso legitimador que refleja cierta carga valorativa o de interés del Estado. Zaffaroni ha expresado que el discurso político criminal del Estado ha sido el mismo desde 1487 a la fecha y que lo que ha cambiado es el contenido; antes el enemigo eran el alcoholismo y la sífilis, ahora lo son el narcotráfico y el terrorismo.

La globalización, es una condición de la posmodernidad que ha trastocado los modelos de base sobre los que se han construido diversas estructuras, entre ellas la del Estado, su redimensionamiento y consecuente debilitamiento ha afectado a todas las demás instituciones, incluido el sistema de justicia penal; integrado por la seguridad pública y nacional, la procuración e impartición de justicia y la ejecución de sanciones.

Esta condición estructural, aunada a una mayor capacidad de organización de la delincuencia, pone en franca desventaja a las instituciones estatales para enfrentar al fenómeno criminal. Por lo anterior, se hace patente la necesidad de

## INTRODUCCIÓN

una reingeniería de nuestro Derecho penal y nuestra Política Criminal para hacer frente a los retos que nos depara la construcción de un nuevo Estado y una nueva sociedad en el tercer milenio.

La investigación que se presenta, da cuenta de la condición filosófico jurídica, el marco normativo de la justicia penal y la Política Criminal en nuestro país. Asimismo, realiza un diagnóstico de cada uno de sus subsistemas y propone, en un ejercicio de prospectiva; es decir, la situación que cabría esperar –si es que se realizan los cambios necesarios- de éstos en el mediano y largo plazo.

Esto, con la intención de plantear la necesidad de una reforma integral, tanto al sistema de justicia penal, como a la Política Criminal en México. Lo anterior, como consecuencia de una premisa fundamental de la que se parte en esta investigación a manera de hipótesis de trabajo:

No existe una Política Criminal en México; lo que se da en los hechos, es un manejo político-legislativo de la cuestión criminal. Esto evidencia una falta de coordinación entre los diferentes subsistemas de justicia penal en nuestro país, al no existir una vinculación entre los fines y objetivos que persigue cada uno.

Se pretende demostrar cómo la condición de globalización ha afectado al Estado Mexicano, debilitándolo al igual que a sus estructuras e instituciones, aunado a un proceso de obsolescencia del sistema de justicia penal en cada uno de sus subsistemas en lo individual y en el conjunto.

Asimismo, se muestra que la reacción estatal no se ha hecho esperar, endureciendo el objetivo criminal por medio del discurso político criminal para construir la percepción de que el Estado aún tiene control sobre el fenómeno criminal y que está dispuesto a emplear “mano dura” para lograr su objetivo.

La paradoja que presenta esa posición, es que nos muestra una tendencia a la expansión del Derecho penal utilizándolo como *prima ratio*, lo que es contrario a su función, en atención a los principios de subsidiariedad y de fragmentariedad, el poder punitivo del Estado debe reservarse únicamente para aquellos casos extremos en que el resto de sus instituciones y mecanismos han sido rebasados, por lo que emplear al Derecho penal como solución primaria de los conflictos, bajo los conceptos de eficiencia y eficacia, puede conducir a caer en la tentación de proponer “políticas públicas” que atenten en contra de derechos fundamentales.

Acontecimientos como los linchamientos de Tláhuac, los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, el aumento del narcotráfico, narcomenudeo y la amenaza que plantea el terrorismo, así como “México Seguro” y la “Tolerancia cero” y los operativos antinarco en diversas entidades federativas al inicio del sexenio del presidente Felipe Calderón, constituyen ejemplos de los nuevos retos y formas de afrontarlos por parte del Estado Mexicano.

La importancia de la investigación que se presenta, radica en mostrar de forma integral a un fenómeno de suyo complejo y diverso; lo que quizás se pierda en el detalle, se ganará al poner juntas todas las piezas de este rompecabezas que nos permitirá “leer” entre líneas, cómo se ha dado este proceso y cómo podemos prever que siga “dándose”.

Esta investigación se apoya en los métodos deductivo, analítico, dogmático jurídico y de legislación comparada, así como en la técnica documental, para efectuar una descripción del sistema de justicia penal y la Política Criminal en México y pretende modernizarlos eficientemente proponiendo los lineamientos básicos necesarios para estructurar un sistema de justicia penal y de Política Criminal modernos, basados en un Derecho penal mínimo, racional y garantista.

En el primer capítulo, se parte de una revisión de las bases filosófico-jurídicas que han permitido la constitución del Estado, cómo éste ha sido afectado por la

## INTRODUCCIÓN

globalización y a su vez a todas sus estructuras e instituciones, se realiza un estudio del Estado de Derecho como fundamento del sistema de justicia penal y la aporía entre la libertad y la seguridad jurídica. La evolución y aportaciones de la dogmática penal y sus contribuciones para la definición del sistema de justicia penal y cada uno de sus subsistemas, así como la Política Criminal o de cómo se toman decisiones políticas en materia criminal en nuestro país, para, finalmente revisar -con apoyo en la Teoría de los Sistemas de Luhmann y el Garantismo penal de Luigi Ferrajoli- la necesaria vinculación que debe existir entre cada uno de los subsistemas e instituciones de justicia penal.

En el segundo capítulo, se hace un estudio del marco jurídico de los sistemas de seguridad y justicia en nuestro país y otras latitudes, iniciando con el fundamento constitucional así como las políticas públicas en materia de seguridad y justicia a saber; el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 y el Programa Nacional contra las Drogas 2001-2006 como ejes rectores de la Política Criminal en nuestro país. En ese mismo orden de ideas, se hace un análisis de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como de las iniciativas de reformas constitucionales en materia penal, enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en 2004 y 2007. Para culminar con una revisión de los modelos exitosos de reformas en materia de justicia y seguridad pública en otras latitudes como: Argentina, Chile, Costa Rica y la Organización de las Naciones Unidas.

Asimismo, en el tercer capítulo, se hace un diagnóstico sobre los subsistemas de justicia penal para constatar el estado que guardan hoy en día cada uno de ellos, desde la perspectiva del discurso Político Criminal contrastándolo con la percepción que se tiene de los mismos, por el manejo que se hace a través de los medios de comunicación.

Se propone un ejercicio de perspectiva y prospectiva de cada uno de los subsistemas de justicia penal para construir un nuevo sistema de justicia penal y de Política Criminal más acorde a la realidad de nuestro país.

En la construcción de una nación moderna, competitiva, que participe de lleno en un contexto de globalización, es de suma importancia no perder de vista los fundamentales que le han permitido llegar hasta donde está y aspirar a ir más allá.

Nuestro país goza de una rica tradición cultural e histórica que ha delineado el perfil de lo que somos como sociedad y como nación, sin embargo, es importante mirar al futuro abiertos a nuevos modelos que nos permitan seguir evolucionando y avanzando hacia ese proyecto común de nación y de sociedad que todos anhelamos.

En la medida que nuestra visión sea más amplia podremos vislumbrar nuestras perspectivas y delinear ese futuro incluyente y próspero que todos deseamos. En ese sentido, el Derecho, como Ciencia Social, pero sobre todo como regulador de la conducta social, debe demostrar que está a la altura de nuestra circunstancia histórica, debe constituirse en un efectivo factor de cambio que vincule los valores y principios que nos orientan en nuestro “deber ser”.

Inquirir, cuestionar, formular constantemente nuevas preguntas es una forma de ser y de llegar a ser “ese otro que somos”, esa es la idea fundamental que ha animado esta investigación, reconocer lo que somos y visualizar lo que podemos llegar a ser, es ese compromiso social que tenemos como estudiosos del derecho que deseamos aportar nuestro granito de arena en ese espacio común en el que caben todas las ideas, todas las posibilidades, todos los retos, ese espacio común que se llama porvenir.

Con base en lo anterior, se proponen algunas consideraciones para la elaboración de lineamientos básicos para el diseño de una Política Criminal integral, moderna

## INTRODUCCIÓN

y eficiente, basada en una concepción de un Derecho penal mínimo, racional y garantista, que tutele y respete los derechos fundamentales y los valores que nos han permitido vivir en armonía como sociedad y que nos permitan la construcción de un futuro más próspero e incluyente como sociedad, como nación y como país.

La última palabra no está dicha aún, éstas son sólo premisas que se presentan para contribuir al debate y en la medida en que puedan ser complementadas o superadas, se generará una dinámica que permita que el Derecho recobre su preeminencia como factor de cambio por su capacidad de reconocer la realidad social y proponer, a través de sus normas, postulados y principios generales de convivencia común, esa es nuestra pretensión, si se logra algo de lo antes señalado, consideramos que esta investigación quedará plenamente justificada.

**LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y LA POLÍTICA  
CRIMINAL EN MÉXICO**

# **CAPÍTULO UNO**

## **MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

### **I. La construcción del Estado Mexicano, una revisión filosófico-jurídica.**

Sin duda alguna, el siglo XX se caracterizó por grandes y profundas transformaciones en los ámbitos político, económico y social. En los inicios del siglo XXI, aún se siguen sintiendo esos efectos que han transformado muchas de las estructuras sociales. Actualmente, el término “globalización” hace referencia a una tendencia de integración o interrelación en la que conceptos como Estado y soberanía han sido rebasados. Han caído muros y tiranos; las fronteras se han abierto al libre intercambio de mercancías así como de personas, no podemos soslayar que esta apertura ha permeado en una de las instituciones más importantes y paradigmáticas sobre las cuales se ha construido la cultura occidental moderna, nos referimos al *Estado*, un concepto jurídico y político con una innegable connotación social que hoy simplemente está en revisión. La trascendencia de lo anterior se entenderá, si se reflexiona por un momento en que el Estado es –en términos tomados de Marx- la superestructura social que engloba y contiene a todos los demás fenómenos sociales –incluido el sistema jurídico-, con lo que, la orientación que el Estado tenga, los valores que tutele, los límites que se fijen a su actuación y sobre todo, la concepción de nación que proponga, son las que pueden dar cohesión y sentido a una sociedad, o bien, pueden provocar su desintegración.

Como mencionamos, hoy en día la concepción del Estado está siendo revisada y con ella, todas las demás estructuras que la componen, por lo que resulta imperioso para un país como México, que actualmente se encuentra en una encrucijada por consolidar su vida democrática, al tiempo de satisfacer las

enormes necesidades de su población, así como su inserción en el contexto internacional, el replanteamiento de un concepto como éste no es cosa menor.

Sin embargo, no es la pretensión de esta investigación la de proponer una revisión del concepto de Estado, sino solamente tomarla como punto de partida y análisis de un aspecto de capital importancia para la cohesión social, a saber; la justicia penal, como un mecanismo de control social, cuyo objetivo es la resolución de los conflictos sociales, a través de un sistema de reglas del juego previamente establecidas que permite ventilar las controversias que surgen en su seno sin fracturar el tejido social, reglas que sean respetadas y obedecidas por todos, lo que comúnmente se conoce como Estado de Derecho. Sin embargo, en las últimas décadas, en nuestro país la inseguridad, la violencia y la impunidad han hecho sentir sus efectos en la población, lo que no sólo ha modificado patrones de conducta y ha provocado sentimientos de inseguridad, sino que es un serio obstáculo para el desarrollo y viabilidad del país.

El narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero, el secuestro, el robo, etc., han puesto en serio cuestionamiento a nuestro sistema de justicia penal; la seguridad pública y nacional, la procuración e impartición de justicia y el sistema de ejecución de sanciones, son eslabones de lo que debiera ser una cadena que mantenga la armonía y la paz social, sin embargo, parece ser que dichos eslabones están sueltos, por lo que la población no se siente ni protegida, ni representada, por el contrario, cuestiona severamente la eficacia de dichas instituciones para proporcionarle la tranquilidad que tanto anhela.

Esta investigación pretende analizar el eje que articula a estos eslabones, se trata de la *Política Criminal*, como política del Estado Mexicano para dar una respuesta positiva a las demandas sociales de seguridad y justicia. Por ello es sumamente importante comenzar entendiendo cuál es la concepción que actualmente se tiene en México, de lo que debemos entender por Estado, ya que a partir de esta premisa, se irá elaborando el resto de la estructura social, incluido el sistema de

justicia penal, que debe recoger y representar las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano. De esta forma, comenzaremos este capítulo reflexionando sobre lo que entendemos por Estado, sobre la construcción de lo que llamamos Estado de Derecho, lo que se reflejará necesariamente en su Política Criminal, su operación a través del sistema de justicia penal y la propuesta de su articulación a través de la teoría de los sistemas de *Niklas Luhmann*.

## **1. El concepto de Estado ¿qué es y qué no es el Estado?**

Podemos entender el concepto de Estado en diversas formas a saber:

*Estado.- Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.*

*Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico (Del Vecchio).*

*El uso de la palabra Estado en este sentido es relativamente moderno, habiendo tenido comienzo en tiempos de Maquiavelo.*

Esta definición nos señala las características del Estado como sociedad política y jurídicamente organizada que pretende la realización de los fines o valores que son trascendentales para la vida en comunidad. Otra definición nos marca:

*Estado.- del latín status, participio pasivo de stare, estar de pie. En teoría del estado y en ciencia política al concepto Estado se le da diversa connotación; para Jellinek.*

*...es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.<sup>1</sup>*

En esta definición se destaca la perspectiva política del Estado con sus tres elementos constitutivos, a saber; el poder, la población y el territorio.

Por su parte, y en un sentido netamente social, *Max Weber* afirma:

*Caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo –cuyos preceptos pueden variarse- por el que se orienta la actividad –“acción de asociación”- del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación –que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento- sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extienda la dominación.*

Más adelante el mismo autor define al Estado como:

*...el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del “territorio” es esencial en la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima.<sup>2</sup>*

Por nuestra parte, consideramos al Estado como la entidad política y jurídica, que ejerce su imperio sobre un ámbito geográfico determinado, persiguiendo fines y valores comunes a la sociedad ahí establecida.

Con los elementos que aportamos no pretendemos establecer una definición formal, única y valedera universalmente, simplemente adelantamos nuestra posición al respecto, para facilitar al lector, la línea que seguimos en la

---

<sup>1</sup>De Pina, Rafael *et al*, *Diccionario de derecho*, Porrúa, 17ª ed., México, 1991, p. 274.

<sup>2</sup>Arteaga Nava, Elisur, *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Volumen 2, Derecho Constitucional, Editorial Harla, México, 1997, p. 32.

estructuración de esta investigación y los alcances que se dará a diversos conceptos con los que se trabajará, como es el caso del concepto aquí expuesto.

De esta forma, hemos establecido la concepción que, para fines de esta investigación, tomaremos para analizar tanto su evolución, como los fundamentos jurídicos y filosóficos que han conformado al Estado, para así estar en aptitud de poder entender -en el último punto de este apartado- su transición en un mundo globalizado.

## **2. Evolución del Estado. Los fundamentos filosófico-jurídicos que dieron origen a lo que hoy conocemos como Estado.**

Sobre lo que podemos entender en la actualidad acerca de lo que es el Estado, *Ikram Antaki*<sup>3</sup> hace una excelente radiografía en la que nos presenta sus principales características, al señalar que para garantizar la estabilidad de sus mecanismos en el tiempo y el espacio, el poder debe disponer de una estructura estable, leyes, organizaciones y limitar las modalidades de resistencia de los ciudadanos. Se trata de extender las redes del poder a través del campo social y de interiorizar, en el corazón de los gobernados, sus obligaciones. Si el objetivo del poder sólo es conseguido a través de reglas externas, la obediencia de éstas es incierta y frágil; de ahí un proceso que pasa por la apropiación íntima de las razones de la obediencia. Los medios de acción serán una mezcla de obligación y de persuasión. Si el poder no está resuelto a forzar la obediencia, desaparecerá. Señala que es en este punto que surge la obligación del Estado de instalar una red que comprende esencialmente un ejército, una policía, una burocracia, leyes y sanciones diversas. Este aparato estará orientado hacia la acción coercitiva. Estos medios han sido dispuestos en vista de su eficiencia; si no son eficaces, sobran.

---

<sup>3</sup>*El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, Colección Ariel, primera reimpresión, México, 2000, p. 79.

Con ello sintetiza más de cuatro mil años de experiencia en la construcción de lo que hoy conocemos con el nombre de Estado, en esa descripción señala elementos, características, fines y funciones del Estado, las cuales podemos resumir en lo siguiente; controlar el poder o, como señalan algunos, la violencia legítima del Estado, es así como a lo largo de la historia, hemos presenciado diversas concepciones que tratan de fundamentar las bases del ejercicio de este poder.

Para los efectos de esta investigación, hablaremos de tres grandes etapas que a nuestro juicio pueden abarcar este proceso y que sólo nos interesa señalar, sin entrar a detalle, para no perder de vista la intención de este trabajo;<sup>4</sup> así pues, podemos señalar un primer momento, que va desde la justificación basada en una concepción divina, supranatural, en la que los designios de la comunidad eran marcados por el intermediario entre ésta y la deidad, en la que, naturalmente, el individuo no contaba o contaba poco, las leyes tenían un fundamento metafísico, abstracto, el poder estaba concentrado en una persona o grupo, aquí encontramos desde el líder de la tribu, hasta el antiguo señor feudal. En un segundo momento, observamos que la organización social, el sedentarismo -derivado del mayor aprovechamiento de la tierra- así, como los primeros asentamientos humanos, buscan dar mayor cohesión al grupo social, la cual se sigue basando en orígenes divinos, sin embargo, para efectos prácticos se ejerce a través de un rey, de esta forma, la monarquía, que era la justificación del ejercicio del poder del más fuerte es una forma de dominio que se hereda de generación en generación con aprobación divina. En este tipo de dominación se ejerce el poder de manera absoluta y discrecional, el hombre sigue siendo la parte de un todo, sin mayor relevancia. Las leyes, son los mandatos del rey o del grupo social que lo ostenta, se comienza a desarrollar una “conciencia” de pertenencia a una comunidad,

---

<sup>4</sup>José Joaquín Urbano Martínez, señala que: “el Derecho penal no sólo debe concebirse a partir de la positividad del derecho, sino a partir de un contexto político que remite a los distintos modelos de Estado -absolutista, legal de derecho y constitucional de derecho- y a un contexto epistemológico que remite a las distintas corrientes del pensamiento –pensamiento metafísico, iluminismo, positivismo, neokantismo, ontologismo y funcionalismo-”. Véase *La Legitimidad del Derecho Penal, equilibrio entre fines, funciones y consecuencias*, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 30.

surge la idea de lo “nacional”, en contraposición a lo “extranjero”, existe un mayor conocimiento de las leyes de la naturaleza, sin alcanzar su pleno dominio y se comienza a intercambiar los excedentes de la producción de los bienes básicos para la subsistencia. En una tercera etapa, encontramos que la justificación del poder ya no puede devenir de un origen divino, sino de los hombres, el dominio no puede quedar sustentado en meras especulaciones o entelequias, sino por escrito, el poder ya no es ejercido por el más fuerte en su provecho, sino para proteger a los más débiles, arribamos de *la razón de la fuerza, a la fuerza de la razón*, para enmarcar las relaciones sociales, el individuo cobra rostro e identidad propia, la voluntad individual sirve para construir la voluntad general sobre la que se asienta el fundamento jurídico –ya no divino- para vivir en sociedad, lo que identificamos con los actuales regímenes democráticos de corte constitucional, que han definido y acotado los alcances y límites del Estado encuadrados en un marco jurídico que, con muy pocas excepciones, es el modelo imperante en la actualidad.

Arduo y complicado sería tratar de explicar detalladamente este proceso, sin embargo, tampoco podíamos soslayar hacer una mención, aunque fuese genérica de este proceso, para ubicar el momento de transición en el que nos encontramos y poder vislumbrar lo que tenemos enfrente, así pues, dejaremos por el momento estas consideraciones de tipo histórico y filosófico, para dar paso a la revisión de las formas que en concreto ha adoptado el Estado en este camino.

### **3. Formas de Gobierno y de Estado, entre el autoritarismo y la democracia.**

Los estudiosos de la Teoría del Estado, han señalado que comúnmente se confunden las formas de gobierno con las de Estado. Por ello es frecuente que se tomen de manera indistinta unas y otros, sin embargo, esto no es así.

Un Estado refleja la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad, por lo que generalmente un Estado va a adquirir los matices propios que lo

distinguen de otros entes similares, de acuerdo a las condiciones de la geografía, de la población y de su organización, por su parte, la forma de gobierno se refiere a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí que lo constituyen, de ahí que nuestras formas de Estado y de gobierno, se encuentran estrechamente vinculadas a nuestra historia como sociedad y como nación.

Salvo por un intento fallido en nuestra historia patria -en que quisimos ser un Estado centralista- nuestra vocación ha sido la federalista, lo que puede ser discutible, pero que así ha quedado consagrado en nuestra historia y nuestras leyes.

La cuestión no ha sido menos complicada cuando se ha tratado de la definición de nuestra forma de gobierno; después de un par de intentos por ser una monarquía, los mexicanos decidimos ser una república, y es precisamente sobre este aspecto que queremos realizar nuestras disquisiciones.

Históricamente la *Res-pública* ha significado, *la cosa pública*. En Roma, la palabra era utilizada para hablar del Estado o de la vida política en general. En Francia, en el siglo XVI, *Jean Bodin* la utilizaba en el sentido de Estado. En el siglo XVIII, *Montesquieu* la emplea también en ese sentido, sin designar un régimen particular. *Rousseau* llama república a todo Estado regido por leyes nacidas de la voluntad del pueblo soberano.

¿Qué ha significado ser una república?, sobre todo en la actualidad en que tal parece que nuestras instituciones están siendo cuestionadas. ¿Seguir siendo una república influye en nuestro proyecto de nación, nuestros valores, nuestra visión de futuro y las instituciones que hemos adoptado?, podemos adelantar como contestación a estas preguntas con un sí, pero para destacar la significación de nuestra respuesta es preciso desarrollar varias ideas previas.

*Ikram Antaki*, señala que la república estuvo en el origen del Estado moderno, caracterizado por un poder (interno), una potencia (hacia el exterior), un espacio de deliberación y una comunidad de pertenencia. Hoy tenemos una crisis de legitimación del poder, presenciamos una disminución de su soberanía hacia el exterior, tenemos una incapacidad de deliberación, tenemos conflictos de pertenencia, con lo que esta autora sentencia que *no hay república sin Estado*.

Así, entendemos esta especie de dependencia mutua; es importante ser una república porque ello nos permite seguir conformando al Estado Mexicano. De esta forma, comprendemos que es importante ser una república, porque ésta define una vocación -que es la democrática- porque la república es el espacio común en el que convergen nuestras coincidencias y diferencias para resolverse en algo mejor, es ese lugar en el que no caben las diferencias a pesar de que éstas existan y es la que permite el diseño de instituciones que dan soporte y cohesión al Estado.

Nuestra forma republicana de gobierno está consagrada en el artículo 40 Constitucional, en el que se expresa que es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.

Así pues, en un mundo que vive un acelerado proceso de globalización, en el que las fronteras nacionales se vuelven porosas y los estados nacionales se reducen al mínimo, únicamente para garantizar condiciones propicias a las grandes compañías transnacionales para la inversión, ser una república ¿puede darnos alguna seguridad? y de ser así, ¿en qué sentido?

Adelantamos (*supra vid p. 8*) que sí tiene sentido conservar esta institución, pues -como señalamos- en ella cabe lo colectivo sin menoscabo de lo individual, lo público, sin desvirtuar lo privado, predomina lo general sobre lo particular y lo

común sobre lo cerrado. En suma, lo que nos da la seguridad de que compartimos un mismo proyecto que nos incumbe a todos sin condiciones ni reservas, por lo que ser una república es una condición que nos permite practicar la democracia sin exclusiones, donde mayorías y minorías se encuentran representadas por igual porque el baremo con el que se miden las relaciones sociales es la ley a través del Estado de Derecho.

Mientras no perdamos de vista lo anterior, lo que nos identifica como nación podrá mantenernos unidos y distinguirnos del resto de las demás formas de Estado y de gobierno, nos permitirá, por un lado, integrarnos sin perder nuestra identidad y por el otro, resolver nuestras diferencias sin fracturar la vida social.

Finalmente, podemos señalar que en alguna forma, esta decisión fundamental consagrada en nuestra constitución, no sólo es una fórmula jurídica o una decisión política, es una convicción de vida y de civismo, es lo que nos identifica al interior y nos diferencia hacia el exterior, es lo que nos permite vivir y practicar la democracia y evitar las tentaciones autoritarias revestidas de mayoría o de racionalidad que representa los intereses de unos cuantos, en fin, es lo que nos permite seguir siendo lo que somos –como nación- sin dejar de aspirar a ser algo mejor.

#### **4. Los valores del Estado, la crisis del Estado moderno y la transición de lo que somos en algo mejor.**

Una institución se justifica por los fines y los valores que pretende realizar. Hemos dedicado los párrafos anteriores al análisis del surgimiento, definición y justificación de la máxima institución que hemos sido capaces de crear: *el Estado*. Hemos examinado sus formas y su manifestación en diversos órganos y mecanismos para hacer posible la vida en común, pero todo esto serían palabras huecas o sin sentido si nouviésemos presente los fines que hacen que el proyecto común que se llama Estado nos tutele y represente.

De esta forma, cabe aclarar qué fines puede representar el Estado, relacionados con nuestra vida en común y nos persuaden de seguir perteneciendo a este proyecto.

Sin duda alguna, el primero de ellos es la vida, puesto que es el valor primario sin el cual no es posible nada más, por lo que un Estado que está comprometido con este valor, puede y debe reflejarlo en sus instituciones; otro valor es la libertad, ya que después de la vida, la capacidad de manifestar nuestra personalidad y poder desplazarnos libremente, es sin duda, una condición esencial para el desarrollo individual y social; a partir de estos valores, que llamaríamos fundamentales o primarios, podemos señalar otros que son sumamente importantes para la convivencia social como la justicia, la seguridad, la paz, el orden, sin los cuales una sociedad no puede ser viable como tal.

Pero ¿en qué radica la importancia de los valores en un mundo en el que predomina lo pragmático, lo utilitario y material, sobre lo espiritual?, radica en que lo material y utilitario se vuelve transitorio, desechable; en cambio, lo espiritual se torna perenne y universal. No pretendemos hacer una apología del derecho natural, pero si queremos establecer que cuando se pierde de vista lo esencial, se corre el peligro de caer en lo coyuntural.

Los valores son categorías fundamentales que no pretenden una realización corpórea en la realidad, sino una manifestación a través de la conducta desplegada por el individuo en sociedad, no se aspira ver a la justicia afuera de los tribunales, pero si sentir sus efectos por medio de una sentencia que reconozca y otorgue a cada quien lo que le corresponde. Esto es sumamente importante, por que en la medida en que los miembros de una comunidad comparten los mismos valores y perciben que las instituciones creadas para asegurarlos y hacerlos efectivos los respetan y cumplen, sienten la convicción de formar parte de un proyecto común y surge el deseo de reconocer las reglas establecidas para vivir juntos.

Decisiones trascendentales sobre estos valores no pueden ser tomadas a la ligera o de acuerdo a las circunstancias, tienen que ser los pilares que sostengan las relaciones sociales y fundamenten la decisión y voluntad de formar parte de una sociedad y de un Estado.

Por ello, hablar sobre valores no es una mera digresión filosófica sin sentido, en el caso de esta investigación, constituye una premisa fundamental para entender lo que está sucediendo actualmente en nuestro país, específicamente en lo que respecta al sistema de justicia penal y la propuesta de estructurar una verdadera Política Criminal. En el siguiente apartado, veremos cómo afecta al modelo de Estado una visión pragmática, material como la de la globalización y cómo puede llegar a afectar esta condición al sistema de justicia penal y la Política Criminal en el caso de nuestro país.

## **5. Globalización y concepción moderna de Estado.**

Pretendemos hacer un examen general de lo que ha significado esta tendencia mundial denominada globalización y sus implicaciones para la concepción de lo que conocemos como Estado-nación. Sin intentar agotar todas las consecuencias que tiene este tema, que por sí sólo ameritaría un trabajo en particular, queremos resaltar lo que a nuestro juicio, son los elementos trascendentales para los fines de nuestra investigación, es decir, aclarar cómo esta transformación, en un contexto de globalización, afecta al sistema de justicia penal y naturalmente a la Política Criminal del Estado Mexicano.

En una obra de gran actualidad, *Zygmunt Bauman*<sup>5</sup> señala sobre la globalización, *que ésta, está en boca de todos*, que esta palabra parece estar de moda y se convierte rápidamente en un fetiche que algunos consideran como indispensable para la felicidad y que otros la consideran como la causa de la infelicidad, sin

---

<sup>5</sup>Véase *La Globalización, Consecuencias Humanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 7 y ss.

embargo, lo cierto es que se trata de un fenómeno irreversible que afecta de la misma manera y en idéntica medida a la totalidad de las personas.

Lo anterior, nos da una idea general de un proceso o tendencia de alcances globales, que lo mismo ha sido llamado *universalización*, *mundialización* que *internacionalización*, sin embargo, creemos que el adjetivo más adecuado que ha recibido es el de globalización, que permite dar cuenta de manera cabal de lo que esto significa, sus alcances y consecuencias o como el mismo *Bauman* lo señala:

*Las palabras de moda tienden a sufrir la misma suerte: a medida que pretenden dar transparencia a más y más procesos, ellas mismas se vuelven opacas; a medida que excluyen y reemplazan verdades ortodoxas, se van transformando en cánones que no admiten disputa. Las prácticas humanas que el concepto original intentaba aprehender se pierden de vista, y al expresar “certeramente” los “hechos concretos” del “mundo real”, el término se declara inmune a todo cuestionamiento. “Globalización” no es la excepción a la regla.<sup>6</sup>*

Así pues, contrario a lo que pudiésemos pensar, el término es difuso porque expresa muchos otros procesos y aspectos que no es fácil aprehender en un sólo momento, por lo cual, para poder centrarnos en su significado, habremos primero de señalar sus implicaciones.

De la globalización se han dicho cosas como que divide en la misma medida que une; es decir, que las causas de la división son las mismas que promueven la uniformidad del globo; que ser local en un mundo globalizado es una señal de penuria y degradación social; que los procesos globalizadores incluyen una segregación, separación y marginación social progresiva; que la globalización en lugar de confirmar el *fin de la historia* que pregonara *Francis Fukuyama*, anuncia el fin de la geografía, lo que ha ocasionado que pensadores como *Kenneth Jowit*

---

<sup>6</sup>*La Globalización...*, Ob. Cit., p. 7.

hablen del *New World Disorder* [el nuevo desorden mundial] o como *Antoni Giddens* hablen de una *selva prefabricada*.<sup>7</sup>

Así pues, podemos decir respecto de la globalización, que:

*En su significado más profundo, la idea expresa el carácter indeterminado, ingobernable y autopropulsado de los asuntos mundiales; la ausencia de un centro, una oficina de control, un directorio, una gerencia general (...) la "globalización" no se refiere a lo que nosotros, o al menos los más ingeniosos y emprendedores, queremos o esperamos hacer, sino a lo que nos sucede a todos. La idea se refiere explícitamente a las "fuerzas anónimas" de Von Wright, que operan en una vasta "tierra de nadie" fuera del alcance de la capacidad de planificación y acción de cualquiera.*<sup>8</sup>

Así las cosas, la tendencia que conocemos bajo el nombre de *globalización*<sup>9</sup> en cuyo nombre se reforman las constituciones, leyes laborales, procedimientos jurídicos, la organización territorial, etc., es la tendencia dominante en la actualidad.

Podemos entender a la globalización como la creciente interrelación económica de las naciones, lo cual no es un fenómeno reciente, *tiene su origen simultáneo con la irrupción de la época moderna y los comienzos de la constitución del mercado mundial en el siglo XVI*.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *La Globalización...*, Ob. Cit., pp. 80-81.

<sup>9</sup> Giddens dice que la globalización no es una etapa nueva, distinta a la modernidad; no hay posmodernidad, eso son invenciones de algunos filósofos, que estamos todavía dentro de la modernidad, que la globalización simplemente es una radicalización y universalización de la modernidad, cuando la modernidad ya no es solamente un asunto de los países modernos occidentales europeos, sino que, precisamente, la globalización ocurre cuando la modernidad logra universalizarse, globalizarse. Lo que quiere decir que, en gran medida, el control de occidente sobre la modernidad se debilita, pero que al mismo tiempo, precisamente, porque ya occidente ha alcanzado a abarcar todo el resto del planeta. Véase *Globalización, Desarrollo y Modernidad* por Arturo Escobar, Publicado en: Corporación Región, editorial Planeación, Participación y Desarrollo (Medellín: Corporación Región, 2002), dirección electrónica: <http://www.campus-oei.org/salactsi/index.html>, pp. 9-32.

<sup>10</sup> Véase *Globalización, desarrollo regional y atomización del Estado Nación*, Martha C. Vargas T., Colombia, Dirección electrónica: <http://region.itgo.com/>.

Así pues, podemos constatar que la globalización tiene un marcado trasfondo, esencialmente económico, producto de los progresos en los medios de comunicación y de transporte, que son base fundamental del estrechamiento de las relaciones entre las naciones, los cambios tecnológicos, la movilidad del capital, el creciente tamaño e importancia de la producción internacional, son algunos de los más importantes factores de este proceso.

Con base en lo anterior, podemos señalar que la globalización, se refiere literalmente al límite de la integración internacional entendido como un creciente número de economías nacionales mutuamente interconectadas a través del intercambio de bienes, servicios y factores de producción.<sup>11</sup>

En síntesis, el proceso de globalización, teniendo en cuenta los acontecimientos económicos y políticos, consiste en un colosal proceso de concentración de capitales a nivel mundial. En él se opera la mayor liberalización para los movimientos de capital. Las naciones se ven condicionadas a ceder parte de sus potestades. La propia conducción macroeconómica y monetaria es vulnerada.

De esta forma, la consecuencia más importante de este proceso es la erosión de conceptos como el de soberanía y el de Estado, lo que plantea nuevas reglas del juego.

Si definimos al Estado como la principal instancia de articulación de relaciones sociales y estas relaciones se corresponden con un determinado patrón de organización y control social o, como lo sintetizaba Max Weber al definirlo como la agencia que reclama el monopolio de los medios de coerción y su uso dentro de un territorio soberano, entendemos al Estado como el ente supremo que en un ámbito geográfico determinado no admitía influencia o ingerencia alguna. Ahora, derivado de los avances científicos y tecnológicos, las fronteras nacionales, las

---

<sup>11</sup> *Idem.*

distancias se han vuelto virtuales, lo que ha llevado a muchos a hablar de la desaparición del Estado-nación, por lo menos como lo conocemos actualmente.

En un cáustico artículo sobre los efectos de la globalización, el neoliberalismo y el control social, Gabriel Regino señala:

*La globalización económica tiene como eje la apertura de los mercados, por ello, la palabra soberanía es un término caduco, obsoleto y contrario al ánimo expansionista. Lo que se busca es vender y para ello, el mundo es un mercado donde sólo existen productores, vendedores y consumidores. Luego entonces, los que no reúnan estas calidades, están fuera del modelo globalizador. Este fenómeno, ha originado que muchas empresas multinacionales acumulen un poder económico superior al de varios países del Sur, del Medio Oriente y de África; esto es, un poder superior al de la figura jurídica llamada Estado.*

*La globalización se ha convertido en un estadio superior o avanzado del capitalismo, donde se concreta el perseguido afán trasnacional del capital desde la propia revolución industrial. Su presencia en el mundo, obedece a los múltiples cambios que en las estructuras sociales se han presentado durante el fin del presente siglo. Por ejemplo, del concepto de modernidad hemos avanzado al de posmodernidad; en filosofía, el alma y el espíritu han pasado a un patio trasero y ahora se alude a la identidad funcional; el mundo ya no vive en la interioridad del alma (filosofía antigua) o en la forma de sus representaciones (filosofía moderna), sino en la coherencia de los procedimientos que lo describen bajo el control de la ciencia; ahora el ser se trasciende a sí mismo; ha pasado de ser un homo sapiens a convertirse en un homo videns, perdiendo en consecuencia, su capacidad de abstracción y dando por resultado el empobrecimiento de su capacidad de entender; se han producido autómatas y se han dejado de producir humanos. Y este es un sistema que le conviene a la globalización.*

*De acuerdo con la teoría política, el sistema de gobierno que se adecua a los fines de la globalización, es el llamado Estado Neoliberal, que no es otra cosa que la implantación de políticas tendientes a llevar a buen término las expansiones y la ley de la oferta y la demanda a su más alta expresión.*

*Las ventajas de este modelo son obvias: mayor producción y mayor comercio, lo que indica mayores ingresos y mejor distribución per cápita del mismo. Pero detrás de esta utopía materialista, se esconden diversas circunstancias que la razón comunicativa aún no ha sido capaz de expandirlas y alertar sobre sus consecuencias a largo plazo, sobre todo, en los campos que no tienen relación estrecha con el económico, sino con la justicia penal. Ciertamente, el neoliberalismo no es sólo un Estado que protege al mercado, sino un sistema que busca controlar la ideología de sus integrantes. Como prueba de esta afirmación, expondremos el siguiente análisis:*

*El Derecho penal se convirtió en comparsa del ejercicio del control social.<sup>12</sup>*

Asimismo, señala que nuestro país no ha sido ajeno a este proceso y que en las últimas décadas ha centrado sus esfuerzos en lograr su inserción en ese contexto global, lo que ha logrado con medianos resultados, ya que no obstante haber firmado un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, así como con la Unión Europea, Israel, Centroamérica y Japón asimismo, buscar su inserción en el mercosur, además de haber conseguido su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el país aun vive en medio de grandes desigualdades económicas, políticas y sociales. La décimo cuarta economía del mundo tiene cerca de sesenta millones de pobres, una desigual distribución de la riqueza, un incipiente sistema democrático que todavía no se consolida y una gran cantidad de población que no tiene acceso a los servicios básicos de vivienda, salud y educación, lo que hace de nuestro país el caldo de cultivo perfecto para la generación de corrupción, pobreza, marginación, desigualdad e impunidad.

En especial, al examinar la situación del sistema de justicia penal en las últimas décadas, notamos una paulatina degradación, con lo que la seguridad se ha convertido en una de las principales demandas ciudadanas que, lo único que han encontrado como respuesta a sus peticiones han sido discursos; como el mismo Regino señala:

*Una de las principales paradojas que ha experimentado la economía mexicana en los últimos tres lustros es resultado del incremento en el comercio al que ha llevado la política de apertura y de reducción de los niveles de protección, que no ha logrado traducirse en un mayor y sostenido crecimiento del producto ni en un mejor y más equitativo desarrollo socioeconómico. Por el contrario, en estos años se han profundizado los desequilibrios en la capacidad de crear un empleo y se ha ahondado la desigualdad social. Pero no obstante ello, el sistema parece empeinado en sacar adelante su modelo económico. La*

---

<sup>12</sup>Véase *Globalización, Neoliberalismo y Control Social ¿Hacia dónde se dirige el Derecho penal en México?*, dirección electrónica: <http://www.derechos.org/nizkor/doc/articulos/regino2.html>.

*situación es que estos factores y otros, han incidido necesariamente en el descontento de la sociedad y en una desatención al fenómeno delictivo, al que se ha pretendido atacar con discursos, cruzadas y anuncios televisivos de magra eficacia.*<sup>13</sup>

Es en este aspecto donde se cruzan necesariamente el tema de la globalización y la justicia penal en nuestro país, ya que las acciones gubernamentales tienden más a dar seguridad a los capitales que a los ciudadanos, se pretende demostrar la contundencia en el combate a la delincuencia con base en discursos y campañas mediáticas que con estudios de fondo del problema, en fin, se *hace política con la criminalidad* y no se construye una verdadera Política Criminal.

Reste precisar para concluir el presente apartado, que la visión del Estado mexicano en este contexto de globalización es la que marca y determina al resto de las instituciones sociales en su interior, por lo que no se debe perder de vista esta influencia en aspectos como el Estado de Derecho del cual daremos cuenta en el siguiente apartado.

## **II. El Estado de Derecho como fundamento del sistema de justicia penal. La aporía entre la libertad y la seguridad jurídica.**

Para poder hablar del Estado de Derecho como fundamento del sistema de justicia penal, vale la pena tomar prestadas algunas ideas de *Ikram Antaki* quien señala:

*La autoridad consiste en una capacidad de obtener de los demás algunos comportamientos por simple sugestión (...) es una disposición personal que permite hacerse obedecer sin recurrir a la fuerza, porque no se puede hacer actuar a los hombres por pura coacción de manera constante; y, sin embargo, el detentador de la autoridad debe ganársela.*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, Ob. Cit., pp. 80 y 81.

Esa capacidad se denomina poder, el cual en sociedad se traduce en el imperio o capacidad de ejercer la violencia de manera legítima a través del Estado y sus mecanismos de control social, así lo explica:

*Hay una proximidad entre el poder y la violencia; él nace de ella. El orden de la naturaleza encarna la violencia y la barbarie, y el estado representa los instrumentos destinados a poner fin a esta violencia natural. Cuando los hombres viven según el estado de naturaleza, sus fuerzas se enfrentan y la muerte reina; de ahí la creación del Estado, que nace de la violencia, ejerciendo la soberanía. El Estado es el instrumento que tiene el “monopolio de la violencia legítima.”<sup>15</sup>*

Con estos elementos podemos afirmar, que lo que llamamos Estado de Derecho, obedece a aquel sistema social en el que el poder y la autoridad son ejercidos y legitimados a través de un sistema de normas emanado del Estado, reconocido y obedecido por los miembros del mismo, por medio del cual, se resuelven sus conflictos y establecen los derroteros a seguir como sociedad.

Ya tratamos en el primer apartado de este capítulo, sobre la construcción del Estado, su evolución y las tendencias que actualmente enfrenta. Para hablar acerca del Estado de Derecho, ahora es menester entender cómo se construye y consolida el mismo, sobre todo en el aspecto de la justicia penal, por lo que consideramos necesario hacer una revisión panorámica de la transformación de la dogmática penal y su contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho.

## **1. Evolución de la dogmática penal.**

Estamos conscientes de que la dogmática penal es reflejo de la evolución del pensamiento democrático, humanista y liberal, por ello queremos dedicar este apartado para analizar, de manera general, las aportaciones de la dogmática a la

---

<sup>15</sup> *Idem.*

construcción de lo que llamamos Estado de Derecho y su trascendencia como fundamento del sistema de justicia penal.

Durante este desarrollo, obviaremos la revisión de las diversas escuelas y pensadores anteriores al surgimiento de la Ciencia Penal, como tal y nos avocaremos al estudio de las diferentes sistemáticas basadas en un método a saber; causalismo clásico, causalismo neoclásico, irracionalismo, finalismo y funcionalismo, en sus dos vertientes; moderada y radical, así como su influencia en nuestro país.<sup>16</sup>

De esta forma, debemos comenzar señalando que cada sistemática, sea del corte que sea –causalista, finalista, funcionalista-, aspira a la creación de su propia teoría del delito,<sup>17</sup> o como señala Javier Jiménez Martínez:

*En efecto, la teoría del delito es la parte general del Derecho penal que se compone por un conjunto de estructuras que estudian el origen y la evolución de las tendencias dogmáticas; estudia los elementos que integran o desintegran el delito; es el puente que une el mundo fáctico y el mundo normativo y piedra angular de la ciencia penal.*<sup>18</sup>

En ese sentido, el objetivo de la Teoría General del Delito es proponer un concepto del delito que contenga las características comunes que deba reunir un hecho para que pueda ser considerado como tal. La historia del desarrollo de la ciencia penal nos señala que podemos encontrar seis de estas construcciones, teorías, esquemas, tendencias u orientaciones sistemáticas saber:

---

<sup>16</sup>José Joaquín Urbano Martínez, precisa que: “en los contextos políticos y de conocimiento del hombre se han concebido distintos paradigmas de pensamiento penal –Derecho penal absolutista, clásico, positivista, neokantista, finalista y funcionalista- y por ello las respuestas que se han suministrado a los interrogantes sobre la legitimidad de las instituciones penales se han pulsado a partir de esos contextos”. Véase *La Legitimidad del Derecho penal, equilibrio entre fines, funciones y consecuencias*, Ob. Cit., pp. 30, 31.

<sup>17</sup>Es decir, aquella parte de la ciencia del Derecho penal que se ocupa de explicar qué es el delito en general, señalando cuáles son las características que deben considerarse en la conformación de cualquier delito.

<sup>18</sup>*Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, INACIPE, México, 2003, p. 43.

- Causalismo clásico (naturalismo)
- Causalismo neoclásico (neokantiano)
- Total o irracional (escuela de Kiel)
- Finalismo
- Funcionalismo moderado
- Funcionalismo radical.

De las cuales señalaremos sus principales fundamentos dogmáticos, lo que nos permitirá llegar a la comprensión de que en la evolución de la ciencia penal, cada sistemática pretende superar a las anteriores y proponer nuevos elementos de análisis del delito.

### **A. Causalismo clásico.**

La teoría del delito denominada o conocida históricamente como *causalismo clásico*,<sup>19</sup> también fue documentada como *naturalista* o *tradicional*, podemos encontrar sus antecedentes con la aparición del *Tratado de Derecho penal* de *Franz von Liszt*,<sup>20</sup> en 1881 y dura hasta 1907, es importante señalar que esta teoría abrevó en el aspecto metodológico del *positivismo científico*<sup>21</sup> representado principalmente por *Comte*, *Bentham*, *J. St. Mill* y *Hans Kelsen* entre otros, y en la

---

<sup>19</sup>El adjetivo “clásico” se atribuye a Jescheck, al referirse al concepto de delito propuesto por *Von Liszt* y complementado por *Beling* al agregar la tipicidad. Siendo un sistema que se caracterizó por una visión “analítica” del delito, definido por la suma de sus notas –principalmente: acción, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad- perfectamente separadas, y a un mismo nivel lógico unas de otras. Véase *Mir Puig, Santiago, Introducción a las Bases del Derecho Penal, Concepto y Método*, Barcelona, 1976, p. 226.

<sup>20</sup>Véase *Orellana Wiarco, Octavio A., Teoría del Delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, México, 2001, p.1.

<sup>21</sup>El positivismo, como movimiento cultural de ámbito general, inició su vigencia a partir de la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo en Italia a través de la *Scuola Positiva*, en tanto que en Alemania, la dogmática del Derecho positivo pasó a convertirse en normativismo el cual se caracterizó por negar la licitud de introducir juicios de valor o referencias a la realidad metajurídica en la tarea dogmática. Véase *Introducción a las Bases del Derecho Penal, Concepto y Método*, Ob. Cit., pp. 208-209.

dogmática jurídico penal por *Arturo Rocco, Karl Binding, Franz von Liszt, Ernest von Beling y Gustav Radbruch*.<sup>22</sup>

En ese sentido, con la definición de delito de *Liszt*,<sup>23</sup> *acto humano culpable, antijurídico y sancionado con una pena*, podemos establecer que la clasificación del delito se compondría de la siguiente forma:

- Conducta (elemento objetivo)
- Antijuridicidad (elemento objetivo)
- Culpabilidad psicológica (elemento subjetivo en el que se contempla al dolo y la culpa) y,
- Punibilidad (elemento diferenciador del Derecho penal, a partir de la coercibilidad penal)

Más tarde *Beling*<sup>24</sup> agregará la tipicidad, con la cual la estructura del delito quedará como sigue:

- Conducta
- Tipicidad
- Antijuridicidad
- Culpabilidad

---

<sup>22</sup> *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., pp. 64-65.

<sup>23</sup> *Liszt* recoge las ideas de las Escuelas Clásica y Positivista aplicando el método naturalístico, en boga a fines del siglo XIX, se avoca al estudio del Código Penal Alemán de 1871, para desprender de dicho código la estructura del delito, naciendo así la dogmática jurídico penal, es decir, el conocimiento del delito a través del dogma de la ley. Asimismo, realiza un análisis sistemático del Derecho penal y del delito, y partiendo de una base naturalística, causalista, que es el acto o acción humana, su teoría va a recibir el nombre de *Causalista*, denominación que se va a extender a quienes en buena medida aceptan como punto de arranque de la teoría del delito, la explicación naturalística del acto o la acción. Véase *Teoría del Delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Ob. Cit., pp. 9-10.

<sup>24</sup> *Beling* da el paso siguiente en la formación y evolución del concepto moderno de delito en 1906, al crear el concepto de la tipicidad, para aplicarlo a la acción punible y concluir que no puede haber delito sin tipo. Su propósito fue mejorar la definición de delito hasta entonces imperante, que lo tenía como *acto culpable, contrario al Derecho y sancionado con una pena de Von Liszt*. Véase *Novoa Monreal, Eduardo, Causalismo y Finalismo en Derecho Penal*, Temis, 2ª ed., Bogotá, 1982, p. 14.

A pesar de que por primera vez se contaba con una construcción científica del delito, ésta tropezó precisamente con la fuente metodológica que le dio origen, entiéndase el positivismo, toda vez que se pretende aplicar a las ciencias jurídicas el rigor de las ciencias exactas.

A lo anterior, es necesario señalar que se aunaron críticas a esta sistemática que señalaban, entre otras cosas, que:

- No es posible explicar la omisión por virtud del concepto naturalista de acción
- A nivel de tipo, no se pueden comprender los elementos subjetivos del injusto
- La antijuridicidad le priva de todo significado valorativo
- La culpabilidad se considera como un mero nexo psicológico
- No se explica de manera satisfactoria la imputabilidad.<sup>25</sup>

## **B. Causalismo neoclásico.**

A esta sistemática también se le conoce como *neokantismo*,<sup>26</sup> *causalismo valorativo*, *tercera vía*, etc. Se fundamenta, en el aspecto filosófico, en los postulados del neokantismo de *Baden*, también denominado *escuela Sudoccidental Alemana*,<sup>27</sup> tomando como base la filosofía de los valores de *Windelband* y *Rickert*, esta escuela se caracteriza por señalar que la naturaleza es inteligible porque carece de sentido y de valor. Sostiene que es el conocimiento el

---

<sup>25</sup>Véase *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., pp. 73, 74.

<sup>26</sup>El neokantismo establece que toda decisión debe ser interpretada como una delimitación de intereses contrapuestos u como una estimación de esos intereses mediante juicios de valor. Este método sustituye el puramente formal del positivismo introduciendo consideraciones de carácter axiológico y material. Véase Pérez Daza, Alfonso, *Derecho Penal, Introducción*, Edición propia, México, 2002, p. 204.

<sup>27</sup>Cuyos representantes más destacados fueron *Stammler*, *Lask*, *Radbruch*, *Saber* y *Mayer*. El neokantismo se desarrolla también en el ámbito del positivismo, sin embargo, su nota característica son los valores, que son los que transforman radicalmente el contenido de las categorías del delito. *Derecho Penal, Introducción*, Ob. Cit., p. 212.

que da sentido a la realidad –valor de verdad-, señalan que el valor no es algo que esté en las cosas, sino que es el hombre quien les atribuye ese valor.

Lo anterior, nos denota varias cosas, primero, que en la formación de esta sistemática intervendrán varios autores, por lo que no necesariamente es producto de uno solo a quien se le atribuya su creación ya que se fue perfeccionando con el tiempo y con diversas contribuciones, entre ellas el tratar de modernizar el concepto de acción, así como los conceptos de tipicidad y de culpabilidad. Históricamente, podemos decir, que el neocausalismo se desarrolló entre 1900 y 1931.<sup>28</sup>

Como señalamos, esta sistemática abrevó de la filosofía de los valores, pero también recibió influencia de la *Escuela de Marburgo*,<sup>29</sup> las principales consecuencias metodológicas de esto fue que con las contribuciones de dicha escuela se logró reelaborar una teoría del delito, sustituyendo el método jurídico formal del positivismo del causalismo clásico, aplicando el método referido al valor.

Jesús María Silva Sánchez lo explica de la siguiente forma:

*...-ya en el marco estricto de la teoría del delito- permite fundamentar la introducción de elementos valorativos en la causalidad (antes física), de elementos subjetivos en el tipo (antes objetivo), de consideraciones materiales en la antijuridicidad (antes básicamente formal) y normativas en la culpabilidad (antes entendida como relación de causalidad psicológica). Una*

---

<sup>28</sup> Javier Jiménez Martínez señala: “a mi modo de ver, esta etapa comienza en el año de 1907 con la aparición del ensayo de Frank, *Estructura del concepto de culpabilidad*, donde puso de manifiesto por primera vez la insuficiencia de la culpabilidad arraigada en el causalismo clásico de Liszt-Beling-Radbruch, sistema que a mi juicio, culmina en 1933, con el arribo del régimen nacional socialista que dominó Alemania de 1933 a 1945”. *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., pp. 64, 65.

<sup>29</sup> Stammler no hace más que trasportar a la ciencia del derecho la teoría del conocimiento de Kant, de ese modo, rechaza el axioma positivista de que sólo el método empírico es un método científico. Así, Stammler señala que el método está en función del objeto de estudio, y para ello es necesario diferenciar las relaciones causa-efecto, y las relaciones medio-fin, que deberán ser estudiadas en base a otras metodologías más aptas. *Derecho Penal, Introducción*, México, 2002, Ob. Cit., pp. 206, 207.

*teoría dogmática que consiguió elaborar los principios materiales regulativos de la antijuridicidad en el Derecho penal y extraer de ellos la fundamentación de la posible existencia de causas de justificación supra legales, una teoría que construyó el principio de inexigibilidad en el ámbito de la culpabilidad, constituye probablemente algo más que un mero complemento del positivismo.*<sup>30</sup>

Entre otros aspectos, la nueva teoría pretendió reportar diversos avances respecto del *causalismo clásico* en lo referente a los conceptos de acción; al señalar que ésta no puede ser reducida a un mero proceso mecánico-natural, a través de la voluntad. Santiago Mir Puig lo explica así:

*... Las tres categorías centrales de la teoría del delito –acción, antijuridicidad y culpabilidad- encontraban insatisfactoria explicación con arreglo a la metodología positivista. Entendida la acción naturalísticamente en el esquema de Von Liszt y Beling como movimiento corporal o modificación causal del mundo exterior perceptible por los sentidos, no podía cobijar, ni siquiera mínimamente, a la omisión (...) la esencia de la omisión no es negativo-naturalística, sino negativo-normativa (...) La antijuridicidad tampoco se explicaba suficientemente desde una actitud metodológica como la positivista, que excluía toda posibilidad de considerar esta nota del delito en sentido valorativo. A lo más que podía llegarse es a considerar que la antijuridicidad constituía una relación lógica, expresiva de la contrariedad del hecho con el ordenamiento jurídico.*<sup>31</sup>

Siguiendo con los aportes de esta sistemática, podemos decir que encontramos una nueva concepción de la causalidad por medio de la *teoría de la relevancia* o de la *equivalencia de las condiciones* elaborada por Mezger,<sup>32</sup> que sostiene que la relación de causalidad por sí sola no puede sustentar la responsabilidad por el resultado, por lo que es necesario examinar el resultado derivado del acto

---

<sup>30</sup> *Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo*, J.M. Bosch, Editor, S.A., Barcelona, 1992, p. 57.

<sup>31</sup> *Introducción a las Bases del Derecho Penal, Concepto y Método*, Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1976, p. 228 y 229.

<sup>32</sup> *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., p. 86.

realizado y la voluntad del autor. El tipo se va perfeccionando en su construcción –aunque será hasta el finalismo, en que se perfeccione-, la antijuridicidad, a la que se añade, además de los elementos objetivos, los elementos subjetivos y, finalmente, la culpabilidad, que es considerada como *reprochabilidad* en la que, además de contener los elementos psicológicos del dolo y la culpa, se hace un juicio de desvalor<sup>33</sup> en el que la culpabilidad es el reproche, la imputabilidad, el dolo y la culpa son formas de ella.

Podemos afirmar, que la característica de esta sistemática, consistió en que todos los elementos del delito –entiéndase tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad- integran el elemento subjetivo en su estructura, para que cada uno de ellos contemple a su vez aspectos objetivos y subjetivos y no sólo uno de ellos.<sup>34</sup>

### C. Irracionalismo.

Esta sistemática también es conocida históricamente con el nombre de Escuela de *Kiel*,<sup>35</sup> o sistema *autoritario* o *totalitario* surgió durante la época del nacionalsocialismo, desgraciadamente sirvió para justificar una determinada corriente ideológica y política, aproximadamente entre los años 1930 a 1945.

El adjetivo *irracional* que se dio igualmente a esta sistemática, es explicado por Santiago Mir Puig, siguiendo a *Olgiate*, de esta forma:

---

<sup>33</sup>Francisco Muñoz Conde señala que: “el contenido material de la antijuridicidad no se agota, sin embargo, en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico. No toda puesta en peligro de un bien jurídico (*desvalor de resultado*) es antijurídica, sino sólo aquella que se deriva de una acción desaprobada por el Ordenamiento jurídico (*desvalor de acción*)”. *Derecho Penal, Parte General*, Valencia, 1998, p. 340.

<sup>34</sup>Para *Mezger* el delito es una acción típicamente antijurídica, es decir, suelta los conceptos de tipicidad y antijuridicidad, y así el delito es acción antijurídica y al mismo tiempo típica. *Teoría del delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Ob. Cit., p. 18.

<sup>35</sup>Esta escuela fue defensora de lo que se conoció con el nombre de *Willensstrafrech* (Derecho penal de la voluntad). *Introducción a las Bases del Derecho Penal, Concepto y Método*, Ob. Cit., p. 257.

- A) *Negación de la racionalidad del Derecho y, en consecuencia, la necesidad de prescindir en la investigación jurídica del método conceptual*
- B) *La aspiración hacia sistemas jurídicos de fondo emotivo, constituidos sobre la base del sentimiento, de una visión instintiva e intuitiva y de una íntima propensión hacia el objeto, en una especie de simpatía intelectual*
- C) *La búsqueda de una consideración unitaria, totalitaria, completa y concreta, del dato jurídico.*<sup>36</sup>

Como quedó asentado, esta sistemática se da, entre otros factores, debido al debilitamiento del sistema causalista clásico y la aparición de los elementos subjetivos del injusto, así como de los elementos normativos del tipo y el concepto de reprochabilidad en la culpabilidad.<sup>37</sup>

Asimismo, Javier Jiménez Martínez, señala, siguiendo el pensamiento de *Bernd Schönemann*, Santiago Mir Puig y *Maurach-Zipf*, las características de ese derecho.<sup>38</sup>

- A) Se atacó la debilidad del razonamiento neokantiano
- B) Se censura la parcialidad de una construcción teleológica de los conceptos
- C) Se reduce el criterio del bien jurídico protegido
- D) Se alimentó en su mayor parte de fuentes políticas e ideológicas
- E) Se rechazó la agudeza del sistema neokantiano como producto de un pensamiento penal liberal
- F) Las causas de exculpación se entendieron como debilitamiento socialista del esqueleto del Derecho penal
- G) Se propagó una perspectiva totalizadora

---

<sup>36</sup> *Introducción a las Bases del Derecho Penal, Concepto y Método*, Ob. Cit., p. 259.

<sup>37</sup> Es importante señalar que una de las causas que –sin quererlo– dieron una base para fundamentar esta sistemática fue el concepto de deberes ético-sociales creada por *Welzel*, para que se substituyera al individuo por la sociedad y al pueblo por la nación y la raza, bajo una concepción utilitarista y naturalista; así, *lo justo es lo útil al pueblo y la pena es un medio de limpieza biológica del pueblo*. Véase *Teoría del Delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Ob. Cit., p. 82.

<sup>38</sup> *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., pp. 64-65.

- H) El sistema se convirtió en un irracionalismo y al decisionismo
- I) Se suprimió el supuesto de hecho típico en todas sus funciones
- J) Los anteriores elementos trajeron consigo la auto supresión de la ciencia del Derecho penal
- K) La idea de expiación no es sino la eliminación del opositor al sistema
- L) Lo relevante estaba en lo subjetivo o anímico, la actitud interna y la rebeldía frente al Derecho.

Lo anterior, evidencia que se privilegió un Derecho penal de autor, a través de un método intuitivo, que tuvo entre otros seguidores a *Georg Dahm, Friedrich Schaffstein, Edmundo Mezger, Theodor Maunz, Karl Larenz, Roland Freisler, Karl Klee, Johannes Nagler, Bumke, Henkel, Kempermann y Hellmut Mayer*.<sup>39</sup>

Como se señaló, el irracionalismo se basó en el Derecho penal de autor, en contraposición del Derecho penal de hecho,<sup>40</sup> y fundamenta conceptos como la pena en la eliminación o liquidación de los elementos de la población perjudiciales al pueblo o a la raza. El bien jurídico como concepto desaparece, cediendo su lugar a lo que se denominó como *sentimientos del pueblo* y de la *raza*. En cuanto a la definición del delito, el irracionalismo objeta toda diferencia entre un acto típico y un acto culpable, tomando en consideración una idea totalizadora de delito, es decir, considerarlo como un ente total, de ahí la posibilidad de definir, bajo ese argumento, que el delito era la afectación al deber de fidelidad al Estado.

---

<sup>39</sup> *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., pp. 101 y 102.

<sup>40</sup> La nueva metodología irracionalista sirvió para justificar la derogación del principio de legalidad operada por la admisión de la analogía *contra reo* y del *sano sentimiento popular* por el Derecho penal nacionalsocialista, y para sustituir al Derecho penal de acto –es decir, el principio de culpabilidad por el hecho realizado– por un Derecho penal de autor (*Täterstrafrecht*) que vino a reclamar el castigo del modo de ser del sujeto. *Introducción a las Bases del Derecho Penal, Concepto y Método*, Ob. Cit., p. 259.

## D. Finalismo.

La teoría de la acción final, conocida igualmente como *doctrina final del injusto*, surge como reacción ante el naturalismo y el neokantismo causalistas, superando las tendencias naturalistas y utilitarias del Derecho penal y dotarlo de una función ético-social.<sup>41</sup>

Alfonso Pérez Daza nos dice al respecto:

*La dogmática finalista implica un cambio decisivo respecto del positivismo formalista y a la del relativismo axiológico neokantiano. Surge en el marco de los planteamientos fenomenológicos de los años veinte, influida, como reconoce Hanz Welzel, por las nuevas direcciones de la psicología del pensamiento y de la teoría sociológica de Max Weber (...) La doctrina finalista (...) no se limita a aportar una sistemática puramente formal, sino que representa una innovadora construcción del sistema penal, tratando de aprehender soluciones más acordes con la lógica y con la justicia al complejo problema del comportamiento criminal, entendido como ejercicio de actividad finalista sometida a causa de su desvalor a prohibición penal.*<sup>42</sup>

Podemos ubicar al finalismo entre los años 1945 a 1960,<sup>43</sup> época en que tiene su vigencia. Entre las causas que le dieron origen podemos señalar las siguientes:

---

<sup>41</sup> Octavio Orellana Wiarco señala que: Hanz Welzel es el indiscutible jurista que da nacimiento a la llamada “teoría de la acción finalista” que plantea una sistematización de la dogmática jurídico penal que se aparta de la sistemática de la dogmática llamada “causalista”. La teoría finalista de la acción surgió para superar la teoría causal de la acción, dominante en la ciencia alemana del Derecho penal desde principios del siglo. *Teoría del delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Ob. Cit., p. 81.

<sup>42</sup> *Derecho Penal, Introducción*, Ob. Cit., pp. 212-213.

<sup>43</sup> Aunque Eduardo Novoa Monreal, señala que: la teoría finalista se inicia con una crítica al concepto clásico de acción formulada por Welzel en 1931 y adquiere consistencia filosófica en otro estudio suyo de 1935. Ella se reafirma en un artículo publicado en 1930 y se integra en toda una visión del Derecho penal en su obra de 1940. desde entonces ha sido desarrollada en las sucesivas ediciones del tratado del autor. *Causalismo y Finalismo en Derecho Penal*, Editorial Temis, Segunda Edición, Bogotá-Colombia, 1982, Ob. Cit., p. 44.

- Desde el punto de vista filosófico, se dirige contra el irracionalismo para dar paso a una nueva base de sustentación al pensamiento jurídico
- Pretende desplazar de modo definitivo del Derecho penal el influjo del positivismo naturalista y sociológico
- Nace como consecuencia de la revisión crítica de los aportes del neokantismo o teoría de los valores: el subjetivismo epistemológico y el relativismo valorativo
- Pretende elaborar una nueva teoría del delito sobre la base de una rectificación del modelo utilizado por la teoría clásica del delito.<sup>44</sup>

Podemos decir que la teoría finalista de la acción tiene sus orígenes en el pensamiento de *Hans Welzel*,<sup>45</sup> quien señala en el prólogo a la edición española de su obra *El Nuevo Sistema del Derecho Penal, Una introducción a la doctrina de la acción finalista*:

*La consecuencia jurídico-penal más importante de la comprensión de que la acción no es un proceso meramente causal, sino final, consiste en que hace posible percibir en la antijuridicidad no sólo el desvalor del resultado, sino también el de la acción. Esto no puede hacerlo la doctrina de la acción causal, pues para ésta la antijuridicidad tiene que consistir exclusivamente en el desvalor del resultado, o sea la lesión del bien jurídico y no puede explicar el que la forma de ejecución de la acción sea ya esencial para el problema de la antijuridicidad. Esto es cierto no sólo para los delitos dolosos, sino también para los culposos. Precisamente en éstos se ha advertido que*

---

<sup>44</sup> *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., p. 110.

<sup>45</sup> *Hans Welzel* nace en Arten, Turingia en 1904 y muere en Bonn en 1974, realizó estudios de jurisprudencia y filosofía en las Universidades de Jena y Heidelberg, bajo la dirección de los neokantianos *Bruno Bauch* y *Heinrich Rickert*, el fenomenólogo *P.F. Linke* y el historiador de la filosofía *Max Wund* (1923-1928). En 1928 presentó en Jena su tesis doctoral "la teoría jusnaturalista de *Samuel Pufendorf*". En 1935 obtuvo la "habilitación" en Colonia con su trabajo *Naturalismos und Wertphilosophie im Strafrecht* (naturalismo y filosofía de los valores en el Derecho penal), que se ocupa precisamente de los "fundamentos ideológicos de la ciencia del Derecho penal". A partir de 1937 y hasta 1952 fue profesor de filosofía del Derecho y Derecho penal en la universidad de *Göttingen*. Desde 1952 hasta su muerte en 1974 enseñó filosofía del Derecho y Derecho Penal en la Universidad de *Bonn*. Véase *Rostros y personajes de las ciencias penales*, INACIPE, México, 2003, pp. 257 y 258.

*sólo cabe comprender correctamente su antijuridicidad sobre la base del desvalor de la acción.*<sup>46</sup>

Sin embargo, desde el punto de vista metodológico, vemos que tienen influencia en la construcción de la teoría final de la acción entre otros, *Hüsserl, Séller, Hegel, Kant, Kiekegaard, Heidegger, Sartre y Nicolai Hartmann.*<sup>47</sup>

Sobre la influencia que en particular este último pudo haber tenido en su pensamiento, el mismo *Welzel* hace una aclaración al respecto:

*...En los últimos tiempos me han recordado repetidas veces (...) algunos críticos de mi doctrina se refieren cada vez más a su origen y creen poderla interpretar en una relación de dependencia con un sistema filosófico determinado, a saber el de Nicolai Hartmann. Quizá haya sido Engisch el que haya suministrado para ello el lema, cuando en 1944 llamaba a Hartmann mi “garante”. Ahora habla Hall, de Hartmann como del “maestro filosófico de los finalistas” (...) que la inclusión del dolo en el tipo se deriva de la ontología de N. Hartmann; Ofhler ve en la separación del dolo y la culpabilidad, una consecuencia de mi aceptación de la doctrina de los valores de N. Hartmann (...) No tendría, sin duda, ningún motivo para avergonzarme de que el origen de mi doctrina estuviera en la filosofía de Nicolai Hartmann –si fuera cierto-. Este no es el caso, sin embargo, las sugerencias para la formulación de la doctrina de la acción finalista no las recibí de N. Hartmann, sino de la Psicología del pensamiento y la primera de ellas precisamente de la obra de Grundlagen der Denkpsychologie (Fundamentos de la Psicología del pensamiento) del filósofo (...) Richard Hönigswald. Recibí también otras sugerencias de los trabajos de los psicólogos Kart Bühler, Theodor Erismann, Erich Jaensch, Wilhem Peters y de los fenomenólogos P. F. Linke y Alexander Peänder entre otros.*<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup>Traducción por José Cerezo Mir, p. 9.

<sup>47</sup>Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible, Ob. Cit., p. 116.

<sup>48</sup>El Nuevo Sistema del Derecho Penal, Una introducción a la doctrina de la acción finalista, Ob. Cit., pp. 11 y 12.

En el aspecto metodológico, el finalismo se dio como una reacción frente al relativismo gnoseológico del neokantismo y el subjetivismo que habían tenido vigencia durante el causalismo. La pretensión fue sustituir el *relativismo valorativo* por la enunciación de *verdades eternas* y de *estructuras lógico-objetivas*. Por lo que podemos señalar que, en cuanto al método, en el finalismo, se caracterizó por ser: *Ontológico, Fenomenológico, Deductivo axiomático, Analítico y Iusnaturalista*.

De todo ese acervo conceptual y metodológico, *Welzel* crea dos estructuras lógico-objetivas que sirven para sustentar su teoría, a saber: la acción final y el poder actuar de otro modo (autodeterminación según sentido).

Sobre el concepto de acción final el mismo *Welzel* señala:

*La acción humana es ejercicio de actividad final. La acción es, por tanto, un acontecer "final" y no solamente "causal" (...) Actividad final es una actividad dirigida conscientemente en función del fin, mientras que el acontecer causal no está dirigido en función del fin, sino que es la resultante casual de la constelación de causas existente en cada momento. La finalidad es por ello –dicho en forma gráfica- "vidente", la causalidad "ciega".<sup>49</sup>*

Sobre la autodeterminación según sentido, *Welzel* resalta la importancia de la voluntad para explicarla diciendo: *La espina dorsal de la acción final es la voluntad, consciente del fin, rectora del acontecer causal.*<sup>50</sup>

La acción final, para *Welzel*, es un concepto prejurídico, una estructura lógico objetiva en la que se contempla un doble contenido valorativo: el desvalor de acción y el desvalor de resultado.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>50</sup> *Idem*.

El desvalor de acción representa la dirección de la voluntad finalista que el autor ha impreso a la acción, y como tal se constata tanto en el dolo (conciencia y voluntad de acción finalista) como en la culpa (falta de observancia del deber de cuidado generadora del resultado).

El desvalor del resultado, indica la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido por la norma penal, por parte de la acción finalista realizada por el sujeto.

El poder de actuar de otro modo, es una estructura lógico-objetiva, arraigada en la esencia del hombre, como ser responsable caracterizado por la capacidad de autodeterminación final con arreglo a sentido.

Las implicaciones que tuvo esta teoría en la sistemática del delito se reflejó en la estructura del delito en la que prevaleció la estructura tradicional del sistema causalista –acción, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad-, pero que fue enriquecida con conceptos como: el concepto de injusto personal, la diferenciación entre un tipo objetivo y uno subjetivo, la culpabilidad vacía, la tentativa y la autoría y participación.

Podemos concluir señalando que, si bien *Welzel* buscó proponer un orden jurídico real y positivo, también es cierto que se preocupó por que el mismo tuviese un contenido axiológico, no es la simple superación de un positivismo jurídico, sino como él mismo señala:

*... una <<superación>> del positivismo muy distinta de la que hoy suele exigirse: no el retroceso a un <<Derecho>> suprapositivo, de esta o de la otra especie, sino la elaboración de aquellas estructuras objetivas lógicas, insertas en la materia jurídica y preliminares a toda regulación positiva.<sup>51</sup>*

---

<sup>51</sup> *Derecho Natural y Justicia Material, Preliminares para una Filosofía del Derecho*, Editorial Aguilar, Madrid, 1957, p. 260.

## E. Funcionalismo.

### a. Funcionalismo moderado.

Esta estructura dogmática, también conocida como *racional-final* o *teleológico-funcional, moderado o moderno*, tiene a su máximo representante en la figura de *Claus Roxin*, quien la da a conocer en su obra *Derecho Penal y Política Criminal (Kriminalpolitik und Strafrechssystem)*. El calificativo de funcionalista se atribuye a esta estructura por atender a la protección más efectiva posible del individuo y de la sociedad.

Pérez Daza señala respecto de esta sistemática:

*La corriente dogmática denominada funcionalista es el producto de la acentuación de los aspectos teleológico-valorativos, que, desde los años sesenta, aparece como una transición de la dogmática jurídico-penal, caracterizada por el predominio de corrientes de signo ecléctico (...) La ciencia del Derecho penal contemporánea, postula precisamente la mezcla entre el método ontológico y el teleológico, distinguiéndose las diversas escuelas a su vez, por el grado de normativización de los conceptos jurídico-penales. El funcionalismo retomó la orientación político criminal que desde principios del siglo XX, desarrolló Von Liszt, quien apuntó el interés de entender el contenido de la ley penal a partir de sus fines (...) la moderna doctrina teleológico-funcionalista enlaza con la tradición metodológica del neokantismo y con quienes, a lo largo de los decenios de predominio intelectual del finalismo, mantuvieron consideraciones teleológico-valorativas como elemento integrante del método dogmático.<sup>52</sup>*

---

<sup>52</sup>*Derecho Penal, Introducción, Ob. Cit., pp. 218-219.*

Por su parte, Silva Sánchez señala:

*La corriente dogmática que hoy es denominada <<funcionalista>> o <<teleológica>> no es más que el producto de la acentuación de los aspectos teleológico-valorativos ya presentes en la concepción dominante. No cabe, por tanto, concluir que nos hallamos ante algo absolutamente nuevo que, además, amenaza con destruir los logros de un siglo de dogmática penal moderna.<sup>53</sup>*

Esta sistemática tiene sus comienzos en el año de 1962 y perdura hasta nuestros días, aunque se debe precisar que con ciertas variantes que señalaremos más adelante.

Los fundamentos metodológicos del funcionalismo<sup>54</sup> los encontramos en la sociología norteamericana de *Robert Merton* y *Talcott Parsons*.<sup>55</sup> Es importante señalar que una consecuencia de esta influencia sociológica es que ahora se considere al Derecho penal, en el rango de las Ciencias Sociales y no entre las llamadas Ciencias del Espíritu -como señalaba *Kant*-, en las que estaba considerado anteriormente, lo que ha facilitado la reorientación de muchos de sus principios y postulados, lo cual no debe perderse de vista para comprender la lógica con la que se estructura el sistema funcionalista.

Por lo anterior, podemos sostener que el funcionalismo se diferencia de las sistemáticas anteriores a el -clásico, neo clásico, irracional y finalista- en que éstas se encontraban fundamentadas en aspectos filosóficos del ser y del deber ser; por el contrario, el funcionalismo toma como base a la Política Criminal para construir

---

<sup>53</sup> *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, Ob. Cit., p. 67.

<sup>54</sup> Por funcionalismo se entiende el conjunto de hechos fisiológicos o de otra índole que se producen o suceden en un organismo, un aparato o un sistema. En el campo social se refiere al estudio de las funciones dentro del sistema social concebido como una totalidad integrada, que desempeñan los individuos, grupos o instituciones. *Teoría del delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Ob. Cit., p. 165.

<sup>55</sup> El funcionalismo es un movimiento ampliamente difundido entre los especialistas de las ciencias sociales. En E.E.U.U., sus representantes más destacados son, entre otros, *Malinowski* en el campo de la antropología social y *Merton* y *Parsons* en el terreno de la sociología. *Idem*.

todo su sistema. Además de que podemos señalar que otra de sus innovaciones es la estructuración de la teoría de la imputación al tipo objetivo, así como la ampliación de la culpabilidad a la categoría de responsabilidad.

Por lo que hace a sus orígenes sistemáticos, podemos decir que el funcionalismo en realidad busca superar la barrera que existía entre la Política Criminal y el Derecho penal, que ya había señalado *Von Liszt*, además de buscar el enlace entre los fundamentos metodológicos del neokantismo y el finalismo, como lo justifica el mismo *Roxin*:

*(...) es preciso superar las barreras existentes entre el Derecho penal y la Política Criminal; y la forma de superarlas no es otra que la orientación del sistema del Derecho penal a las valoraciones de la Política Criminal, esto es, en otras palabras, al complejo de fines del Derecho penal en general y de cada uno de los niveles del sistema en particular.*<sup>56</sup>

*Roxin* señala que la Política Criminal se encuentra en un punto intermedio entre teoría y práctica, por lo que la claridad que se tenga sobre la forma en que se enfrente al delito por medio de la ley, será la esencia de la Política Criminal.

Vale señalar que el funcionalismo no pretende modificar la estructura de la teoría del delito, sino que busca dotar de nuevos contenidos a las categorías que lo integran para aumentar su capacidad para brindar mayores y mejores explicaciones a los problemas que se presentan en la realidad, esto a través de los criterios que aporta la Política Criminal, como lo explica *Orellana Wiarco*:

*Para la posición funcionalista el esfuerzo de perfeccionar sistemas o modelos sobre la teoría del delito sería preferible emplearlo en resolver los problemas criminológicos o sancionatorios, pues la teoría ha estado marginando a la praxis (...) para explicar las relaciones que tiene la política criminal en el ámbito de la teoría del delito en la sistemática funcionalista, es*

---

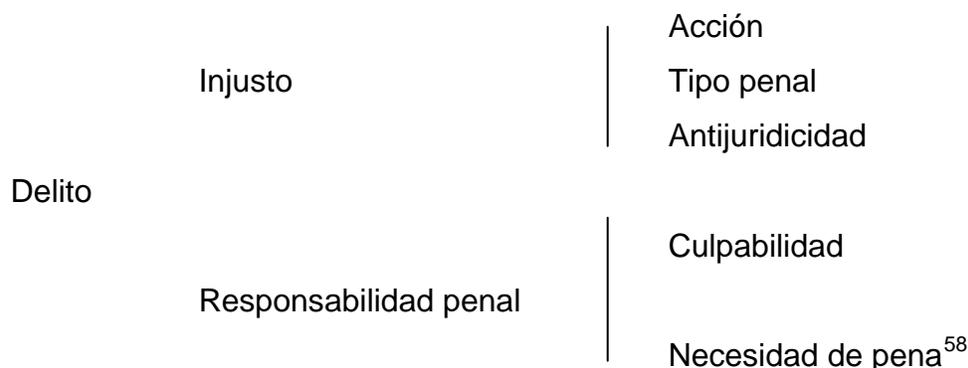
<sup>56</sup> *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, Ob. Cit., pp. 68-69.

CAPÍTULO UNO  
MARCO TEORICO-CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

*decir, de la función de la pena en las categorías del tipo, antijuridicidad y culpabilidad, Roxin nos dice: “la veo en diferentes aspectos de valoración: en el tipo el hecho se valora bajo el punto de vista de la necesidad penal abstracta; en el plano de la antijuridicidad se resuelve la necesidad concreta de pena del hecho de acuerdo a la inclusión de todas las circunstancias de la situación dada; en el tercer nivel de la construcción del delito finalmente se trata de la necesidad concreta de pena de autor, esto es, de la cuestión de si él debe ser hecho responsable personalmente por el injusto realizado.”<sup>57</sup>*

Aunque *Roxin* respeta las categorías básicas del delito heredadas de las demás estructuras -clásico, neo clásico, irracional y finalista-, a las que amplía su contenido, estructura la teoría del delito partiendo de la tipicidad y la antijuridicidad, lo que se explica en el siguiente esquema:

Tipicidad + Antijuridicidad = injusto + responsabilidad = delito



Como hemos señalado, esta teoría desde sus orígenes ha causado un gran revuelo, sobre todo en Alemania, sin embargo, hemos podido constatar que en nuestro país, si bien ha sido retomada por diversos estudiosos del Derecho penal, aun no ha sido bien comprendida del todo, ni mucho menos aplicada de manera eficaz.

<sup>57</sup> *Teoría del delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Ob. Cit., p. 179.

<sup>58</sup> *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., p. 159.

## b. Funcionalismo radical.

Es importante señalar que mencionamos que si bien esta teoría es actualmente la dominante –sobre todo en Alemania-, ha tenido alguna variante que explicaremos a continuación.

La sistemática funcionalista es atribuida a *Claus Roxin* como su creador, de quien ya hemos explicado sus principales fundamentos. A *Roxin* y a sus seguidores se les conoce con el calificativo de *moderados* en contraposición de un tipo de funcionalismo denominado *radical*, del que expondremos brevemente sus fundamentos.

El *funcionalismo radical*,<sup>59</sup> también conocido como *funcionalismo teórico-sistemático*, *funcionalismo sociológico*, *funcionalismo monista-normativista* o *funcionalismo estratégico*, surge a partir de la década de los ochenta del siglo pasado y tiene vigencia hasta nuestros días junto con la corriente *moderada*, su máximo exponente es *Günther Jakobs*,<sup>60</sup> quien al proponer esta teoría, sostiene que el Derecho está orientado a garantizar la identidad normativa, la constitución y la sociedad, cuyo objetivo es resolver un problema social.

---

<sup>59</sup>Javier Jiménez explica que: entre otras cosas se dice que lo radical de *Jakobs*, estriba en sustituir la base ontológica del finalismo, por fundamentos meramente normativos, así por ejemplo, ha sepultado el concepto tradicional de culpabilidad en la prevención general, al negar terminantemente que la capacidad de actuar de otro modo, que la doctrina dominante considera fundamento ontológico del juicio de culpabilidad, constituya un estado constatable, procediendo a explicarlo como una atribución que tiene lugar porque debe procesarse un conflicto y no puede procesarse más que retrotrayéndolo a una persona. Ob. Cit., p. 161.

<sup>60</sup>Vale la pena señalar que la pretensión inicial de *Jakobs* de que su propio sistema constituyese una evolución de la obra de su maestro *Welzel* no pudo cumplirse, ya que como él mismo lo explica pese a la coincidencia de principio en que el Derecho penal ha de asegurar la vigencia de los “valores positivos de una acción de carácter ético-social”, en ese mismo punto los caminos del *Welzel* y *Jakobs* se separan toda vez que *Jakobs* propugna por una renormativización de los conceptos jurídico-penales con el propósito de orientarlos a la función que corresponde al Derecho penal. Véase *Un nuevo sistema del Derecho Penal. Consideraciones sobre la Teoría de la Imputación de Günther Jakobs*, pp. 17y 18.

Lo anterior, cobra sentido cuando *Jakobs* explica lo que significan para él los conceptos de *sociedad, norma, persona, pena, bien jurídico, Derecho penal del ciudadano y Derecho penal del enemigo*, los cuales explicaremos brevemente a continuación.

Por sociedad entiende a la construcción de un contexto de comunicación; explica que las normas rigen cuando le dan a la sociedad su conformación real. La persona es un concepto autorreferente, autopoietico y autofuncional, constitutivo de la sociedad, que se entiende por la función que éste desarrolla en la sociedad, a través del concepto de rol social. La pena se entiende a través de la teoría de la *prevención-integración*, que sostiene que la pena está al servicio del ejercicio de la fidelidad al Derecho, cabe precisar que, según, este concepto de pena ésta no repara bienes sino confirma la identidad normativa de la sociedad, cumpliendo un fin de prevención positiva. El bien jurídico se restringe toda vez que *Jakobs* sostiene que la función del Derecho penal no es la de impedir la lesión de bienes jurídicos, sino proteger la vigencia efectiva de la norma. Finalmente, con base en estos conceptos, *Jakobs* estructura lo que denomina el Derecho penal del ciudadano y el Derecho penal del enemigo; con ello se refiere a que el primero es el Derecho penal ordinario que se aplica a todo ciudadano y el segundo el que se dirige a determinados sujetos que el Derecho penal considera como *enemigos* del Estado.

Podemos señalar que en el aspecto metodológico, el funcionalismo radical de *Jakobs* encuentra sustento en los conceptos y categorías de la teoría de los sistemas sociales de *Luhmann*, lo que le ha acarreado muchas críticas.

Se puede decir, que las teorías de *Roxin* y de *Jakobs* coinciden en rechazar el punto de partida ontológico del finalismo; así como partir de la elaboración normativa de las categorías dogmáticas como tarea del Derecho penal. El punto

donde estas teorías se alejan, es en las premisas político-criminales que prácticamente no existen para *Jakobs*.<sup>61</sup>

O como de forma muy esquemática y precisa lo ha puntualizado Orellana Wiarco:

*(...) mientras Roxin pone énfasis en la función de la pena en la protección de bienes jurídicos y en la resocialización y tratamiento psicoterapéutico para el responsable del delito, Jakobs se preocupa de la función del derecho penal en el restablecimiento del orden jurídico.*<sup>62</sup>

Finalmente, debemos señalar que por lo que corresponde al estudio sistemático del delito, para el funcionalismo radical, éste se concibe como la expresión simbólica de una falta de fidelidad hacia el derecho, una amenaza para la integridad y estabilidad social, ya que al delinquir, el sujeto manifiesta su inconformidad con ésta.

## **F. La influencia de la Dogmática Penal en México.**

Consideramos que podría ser de gran utilidad reflexionar en este rubro, sobre la forma en que ha impactado la influencia de las sistemáticas analizadas en los incisos anteriores en la Ciencia Penal Mexicana y sobre todo cómo se ha reflejado esto en el sistema de justicia penal, por lo que en este apartado realizaremos dicho ejercicio.

Debemos señalar que si bien se ha *apuntado* que nuestras leyes sustantivas y adjetivas no se guían por alguna corriente o escuela en particular, podemos distinguir elementos que nos ayudan a demostrar lo contrario, consideramos que, si el legislador en nuestras diferentes leyes en materia penal ha seguido o no a alguna escuela, sería el menor de los males, a condición de que hubiera

---

<sup>61</sup>Véase *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, Ob. Cit., pp. 68-69.

<sup>62</sup>*Teoría del delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Ob. Cit., p. 195.

congruencia en todo el sistema penal, para no manejar algunas partes con un criterio y otras, con uno diverso, sin embargo, como veremos más adelante, sobre todo en las reformas de 1993 y 1999, no se tuvo ese cuidado, lo que ha generado más confusión que claridad, lo que sin duda ha influido en la menor eficacia de nuestras instituciones de seguridad y justicia, como lo veremos a continuación.

Queremos iniciar este análisis refiriéndonos al Código Penal de 1931, no despreciamos a Códigos anteriores como el de Almaráz de 1871, es sólo que en congruencia con lo señalado en este párrafo de la evolución sistemática de la dogmática penal, el causalismo clásico tuvo su vigencia a principios del siglo XX, y las metodologías que le siguieron igualmente se desarrollaron durante el mismo, por lo que, con esta aclaración es que procederemos en esta forma.

El Código Penal de 1931, que se mantuvo prácticamente sin cambios sustanciales hasta 1993 denotó una clara influencia de tipo causalista y neocausalista,<sup>63</sup> lo cual implicaba una cierta armonía que prevaleció hasta las reformas constitucionales y sustantivas de 1993, en las que por primera vez se substituye la categoría del *cuerpo del delito* por el de *elementos del tipo penal* esto causó una gran confusión que se buscó subsanar con un paquete de reformas que fue presentado un año más tarde,<sup>64</sup> que trataron de adecuarse a las reformas constitucionales incluyendo igualmente en su contenido las categorías de elementos del tipo penal y probable responsabilidad penal, con lo que, sin decirlo adoptaron elementos de la teoría finalista de la acción.

La cuestión no paró ahí, sino que nuevamente se manifestó la confusión que estas reformas ocasionaron y que motivó que en 1997, nuevamente se propusiera una serie de reformas constitucionales a los artículos 16 y 19, retomando al cuerpo del delito y la probable responsabilidad, las cuales fueron publicadas en el Diario

---

<sup>63</sup>Véase a Javier Jiménez Martínez, *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., pp. 179 y ss.

<sup>64</sup>Nos referimos a las reformas al entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal así como al Código Federal de Procedimientos Penales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1999, con lo que nuevamente se reformaron, tanto el Código Federal de Procedimientos Penales como su análogo del Distrito Federal.

La justificación a estos cambios puede ser observada en la exposición de motivos de la reforma de 1999, que en su parte conducente señaló:

*El texto constitucional no debe seguir ninguna corriente doctrinal. En 1993 se adoptó una doctrina en materia penal que ha tenido éxito en otras naciones, pero que no ha contribuido a mejorar la procuración de justicia en nuestro país.<sup>65</sup>*

Es importante destacar que no sólo se advierte la influencia del causalismo o del finalismo en estas reformas, sino, incluso del irracionalismo, por los comentarios de destacados juristas mexicanos que opinaron que dichas reformas podían tener, bajo el pretexto de presentar un combate efectivo en contra de la delincuencia, claros tientes autoritarios como lo podemos constatar a continuación:

Moisés Moreno señala:

*Un sistema penal así definitivamente no puede merecer el calificativo de sistema penal democrático, como lo exigen el Estado democrático de Derecho, sino más bien de “sistema penal autoritario” o “totalitario”, en el que los integrantes de la sociedad viven bajo la amenaza penal, bajo el “terror penal”, como única forma de imponer una convivencia social ordenada, so pretexto de que todo ello es su mejor protección y, por tanto, que las medidas son totalmente justificables.<sup>66</sup>*

---

<sup>65</sup>Véase la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la dirección electrónica: [http://www.senado.gob.mx/com\\_social/inic/reforma.html](http://www.senado.gob.mx/com_social/inic/reforma.html).

<sup>66</sup>Véase *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., pp. 192 y 193.

Como podemos derivar de lo apuntado, las consideraciones que hace Moisés Moreno sobre estas reformas nos señalan claramente que aunque la intención de las mismas, era fortalecer el trabajo ministerial, se consiguió todo lo contrario. Por otra parte, Sergio García Ramírez apunta:

*...no deja de ser preocupante que para la preservación del orden público se eche mano de medidas que en mayor o menor medida afectan puntos esenciales del Estado de derecho, entendiéndolo como solemos entenderlo todavía. No puedo menos que expresar mi preocupación por diversos aspectos de las reformas penales constitucionales, así como de las modificaciones en la legislación secundaria, que figuran en las iniciativas del 9 de diciembre de 1997. El lector atento advertirá que esas propuestas, aun cuando hayan sido formuladas con la mejor intención, incorporan a las leyes mexicanas acentos fuertemente autoritarios que hasta ahora habían estado ausentes (...) Creo que ciertas disposiciones sumamente autoritarias ponen en riesgo aquello que se trata de proteger, y tal vez no obtienen los resultados que dicen perseguir.<sup>67</sup>*

Como podemos observar, las críticas de García Ramírez también reflejan la preocupación por estas reformas que ponen en peligro los bienes que dicen proteger. Finalmente, Alejandro González Gómez advirtió:

*El contenido de la iniciativa puso de manifiesto, además de un profundo desprecio a un valor tan importante como lo es la seguridad jurídica, la firme vocación expansionista-simbólica y autoritaria que inspira la política criminal mexicana de fin de siglo. El expansionismo-simbólico y autoritario se manifestó, en la iniciativa de referencia en tres vertientes: a) una de carácter negativo o reduccionista, b) otra positivista o propiamente expansionista y c) una más encubierta. (...) contamos ya con un Derecho penal autoritario (que es lo mismo totalitario o irracional) y por ende incompatible con el tipo de Estado al cual aspiramos.<sup>68</sup>*

---

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> *Idem.*

Como estos ejemplos, podemos encontrar otros elementos que nos lleven a concluir que además de las sistemáticas causalista y finalista, en nuestro sistema penal podemos encontrar elementos de otras dogmáticas como la funcionalista; sea en su vertiente moderada o bien, en la radical cuando penalistas como Enrique Díaz Aranda señalan que el contenido del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales es de corte funcionalista.

Al respecto, no resistimos hacer la reflexión de que en los inicios del siglo XXI, a seis años de los ataques terroristas a las torres gemelas de Nueva York en 2001 en Estados Unidos y sus respectivas consecuencias con las invasiones de Afganistán e Irak, no estamos lejos de ese Derecho penal del enemigo que se propone por el funcionalismo radical y que puede justificar lo que ahora se conoce en el ámbito internacional como *guerras preventivas*.

Con lo anterior, solamente hemos pretendido sumar elementos de análisis a la idea rectora de esta investigación, si perdemos de vista los valores fundamentales que dan sentido al Estado Mexicano, se corre el riesgo de que el resto de sus estructuras, pretendan justificar una eficacia formal en el combate a la delincuencia, el narcotráfico o el terrorismo, si se quiere, pero a costa de las libertades y derechos fundamentales que tanto esfuerzo y vidas nos ha costado conseguir, por ello debemos ser particularmente quisquillosos cuando se trata de iniciativas como las mencionadas, toda vez que podemos dejarnos seducir por el canto de las sirenas que pueden llevarnos a la perdición. El Poder Ejecutivo y el Legislativo tienen un gran compromiso social que no pueden ni deben soslayar, reformas de este calibre son algo más que votos o éxitos mediáticos, la sociedad tiene el derecho y el deber de estar informada acerca de las propuestas que se dice, son en su beneficio, de no ser así podemos caer en una trampa de la cual puede ser muy difícil volver a salir.

Es importante citar a Eduardo Novoa Monreal, quien advierte sobre lo mencionado al sentenciar:

*El resultado son leyes en que está ausente todo plan y método, cuyas normas no armonizan sino que pugnan entre sí o con otros preceptos, originando toda clase de dudas en su aplicación, carentes de una mínima vertebración y no pocas veces defectuosa hasta en su redacción formal. Su mismo contenido y finalidad son ambiguos, desde que corresponden muchas veces a la conciliación de criterios e ideologías enteramente divergentes dentro de quienes participaron en su elaboración.<sup>69</sup>*

## **2. El concepto de Estado de Derecho, ¿qué es y qué no es el Estado de Derecho?**

Sobre el Estado de Derecho se han escrito y dicho muchas cosas, es de esos conceptos de los que, por su uso común, lo mismo en la dogmática que en la política, se llega a enrarecer su contenido, o como lo señalaba *W. N. Hohfeld*,<sup>70</sup> se vuelve una palabra hueca.

En las últimas décadas ha sucedido precisamente eso con este concepto, por una parte, se ha utilizado tanto en los discursos y documentos oficiales para hacer referencia a la resolución de la autoridad, de respetar y hacer respetar las leyes y por la otra, el contraste de comprobar por la población un ambiente de impunidad casi absoluta,<sup>71</sup> lo que ha generado una desconfianza y descrédito en las instituciones encargadas de la seguridad y justicia y claro está, sobre la existencia o efectividad del Estado de Derecho.

---

<sup>69</sup>Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como obstáculo al cambio social*, Editorial Siglo XXI, Quinta Edición, México, 1981, p. 26.

<sup>70</sup>Véase *Los Conceptos jurídicos Fundamentales*, pp. 7 y ss.

<sup>71</sup>Véase a Ruiz Harrel, *Criminalidad y Mal Gobierno*, en la que señala que el índice de impunidad es cercano al 95%.

Por Estado de Derecho, podemos entender aquél cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida. La expresión Estado de Derecho equivale a la de Estado Constitucional y con esta denominación es también conocido.<sup>72</sup>

Abundando un poco más en esta definición del Estado de Derecho, consideramos conveniente señalar algunos aspectos importantes que señala Augusto Sánchez Sandoval en un interesante artículo intitulado *Construcción "particular" de la realidad: de la premodernidad a la posmodernidad*<sup>73</sup> en el que señala que el Estado de Derecho sería aquel que recoge en sí los principios generales heredados de la modernidad relativos a la protección de los ciudadanos respecto de los abusos del poder y que no obstante estar fundamentado en normas jurídicas, éstas obedecen en su creación y en su jerarquía a los principios generales del derecho entre los que señala:

- La legalidad, generalidad, técnica y sistemática jurídicas
- La soberanía popular
- La división de poderes.

Estos principios generales serían complementados con los criterios de racionalidad y de responsabilidad; así, señala Augusto Sánchez Sandoval, el Estado de Derecho encontraría su realización cuando los poderes que lo constituyen se equilibran y contienen recíprocamente, y los ciudadanos están protegidos jurídica y efectivamente de los abusos del poder, de otra manera, no puede haber Estado de Derecho, sino sólo un Estado de Poder Autocrático.

---

<sup>72</sup>De Pina, Rafael *et al*, *Diccionario de Derecho*, Ob. Cit., p. 274.

<sup>73</sup>*ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, N° 1, México, 1998, p. 172 y 173.

Lo anterior nos da pie a señalar que en nuestro país aún nos falta consolidar al Estado de Derecho, pues no hemos terminado de consolidar nuestras instituciones, ni de hacer efectiva la participación de la población para que las mismas no se desvirtúen, por lo que es de gran trascendencia contar con un Estado de Derecho sólido, que genere confianza por sus resultados y no sólo por la fuerza mediática con la que es utilizado como eslogan de gobierno, es cierto, el Estado de Derecho comienza por el respeto de la autoridad hacia las leyes, pero se complementa cuando los ciudadanos también las respetan y exigen su respeto, es decir, es una condición del mismo que sólo será efectivo en la medida en que las partes que intervienen para tal efecto –sociedad y gobierno- participen plenamente en hacerlo valer, el Estado de Derecho no es una condición dada, inmutable, por el contrario es una forma de vida que debe refrendarse día con día, para hacerla efectiva, sin embargo, por los beneficios que produce, vale la pena el esfuerzo.

El Estado de Derecho, se hace efectivo a través, precisamente del sistema de justicia penal, es por ello que en el siguiente apartado examinaremos qué es, sus fundamentos y cómo se integra el sistema de justicia penal mexicano.

### **3. El sistema de justicia penal en México, sus fundamentos.**

Francisco Muñoz Conde, señala que:

*Hablar de “Derecho penal autoritario” es de algún modo hablar de lo obvio, pues no hay un Derecho penal que no sea “autoritario”, es más, el Derecho penal es el más autoritario de todas las ramas del ordenamiento jurídico y probablemente de todos los sistemas formalizados de control social. El Derecho penal tiene además otra característica que lo diferencia de otros sistemas de control más sutiles: es un sistema represivo en el que la violencia ocupa un lugar destacado tanto en los casos de los que se ocupa (homicidio, robo, violaciones, desapariciones), como en la forma en que se*

*ocupa o pretende solucionar estos casos (cárcel, inhabilitaciones, pena de muerte todavía en muchos países).*<sup>74</sup>

Con esta introducción queremos destacar que la existencia del sistema de justicia penal se encuentra justificada, en tanto que, como quedó asentado, es un mecanismo formalizado de control social a través del cual el Estado ejerce su imperio por medio de la llamada violencia legítima o *ius puniendi*.

Sin embargo, este ejercicio del poder y la violencia del Estado, necesariamente deben ser acotados y encausados pues como señala *Hassemer*,<sup>75</sup> el Derecho penal tiene la misma estructura que el control social, es un producto más refinado ya que su refinamiento consiste en la precisión, el control y la corrección de las injerencias –y concluye señalando- tiene su origen en el establecimiento de límites. El refinamiento alcanza a la ley y su aplicación en la praxis.

Así pues, entendemos al sistema penal como una parte del sistema de control social o como señala acertadamente Malo Camacho: *la parte del sistema del control social institucionalizado con discurso punitivo*<sup>76</sup>. Esa parte del control social que articula las acciones de cada uno de los órganos o segmentos que componen a ese sistema y que deben encontrar sus facultades de actuación así como sus limitantes en el marco de la ley y los principios en que se sustenta el Derecho penal, pues debemos recordar que cuando ese eje se pierde o se subordina, las consecuencias pueden ser desastrosas. Así lo señaló en su tiempo *Gustav Radbruch* al decir que: *nada es tan decisivo para el estilo de una época jurídica como la concepción del ser humano a la que ésta se orienta.*<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup>*El Derecho penal del enemigo*, Francisco, Conferencias Magistrales N° 6, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003, pp. 9 y 10.

<sup>75</sup>*Por qué no debe suprimirse el Derecho penal*, Conferencias Magistrales N° 5, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003 pp. 35 y 36.

<sup>76</sup>*Derecho Penal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 26.

<sup>77</sup>INACIPE, *Encuentro Internacional Tendencias del Derecho Penal y la Política Criminal del Tercer Milenio*, México, 2002, p. 42.

De esta forma, el sistema de justicia penal en nuestro país, encuentra su fundamento en los artículos 14 al 23 Constitucionales que consagran una serie de garantías en materia penal a favor del individuo y como limitación al poder punitivo del Estado, de los que pueden derivarse ciertos principios como:

- De exclusiva protección de bienes jurídicos
- Intervención mínima
- Necesidad y utilidad de la intervención penal
- Culpabilidad y de presunción de inocencia (aunque de manera indirecta esta última)
- Proporcionalidad de las penas
- Legalidad -*nullum crimen, nulla poena sine lege*-
- Acto -*nullum crimen sine conducta*-
- Tipicidad
- *Ne bis in ídem*
- Prohibición de la analogía *in malam partem*, y
- Prohibición de las penas inhumanas y degradantes.

De esta forma, el sistema de justicia penal, integrado, en nuestra opinión, por la seguridad pública y nacional, la procuración y administración de justicia y la ejecución de sanciones, que deben operar sin perder de vista ni vulnerar estas garantías y principios.

Guillermo Zepeda Lecuona hace la descripción del sistema de justicia penal en la siguiente forma:

*Podemos simplificar la exposición del sistema penal mexicano separándolo en cuatro etapas o segmentos en los que interactúan y se interrelacionan los diversos actores de las políticas de seguridad ciudadana y del proceso penal. Estas etapas son: 1) medidas preventivas o de seguridad ciudadana (integradas por las políticas de participación ciudadana, preventivas y de*

*vigilancia policíaca); II) averiguación previa (una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el ministerio público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes); III) proceso penal o administración de justicia ( el juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del ministerio público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado); y IV) sistema de ejecución de sanciones y readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de velar por la readaptación del reo). Salvo la tercera etapa (cuya dirección procesal corresponde a las instancias del poder judicial), las otras tres se dan dentro de instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo.<sup>78</sup>*

En el siguiente apartado haremos una descripción general de estos subsistemas integrantes del sistema de justicia penal en nuestro país, como el reflejo de la Política Criminal.

#### **4. El sistema de justicia penal en México.**

El sistema de justicia penal en nuestro país se encuentra conformado por los sistemas de seguridad pública y nacional, la procuración e impartición de justicia y la ejecución de sanciones de los cuales haremos las siguientes disquisiciones.

##### **A. La Seguridad Pública.**

Podemos decir que, etimológicamente la palabra seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o

---

<sup>78</sup>*Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México, Fondo de Cultura Económica CIDAC, México, 2004, p.95.*

sin temor a preocuparse. Sin embargo, se trata de un concepto ambiguo y de difícil precisión.

Martín Barrón Cruz explica esta situación citando a *Giovanni Manuta* al señalar:

*La seguridad como una materia académica per se no existe [...] las disposiciones varían de acuerdo con el contexto con el que se estudia, desde relaciones internacionales hasta la seguridad nacional, estudios de riesgo, prevención del crimen, y prevención de pérdidas. De hecho, muchos “escolásticos” parecen contentos realizando disertaciones sobre la seguridad sin incluso definirla, y muchos mantienen la creencia de que la teoría de seguridad es tan amplia e indefinida como una teoría de la pobreza, la belleza o la felicidad.<sup>79</sup>*

Por lo que podemos desprender que, al no existir una definición formal de lo que es la seguridad pública, nos encontramos nuevamente ante una ambigüedad que da un margen de acción muy amplio a la autoridad encargada de proveer la misma, lo que sin duda nuevamente puede llevar a cometer excesos en el cumplimiento de sus funciones.

En términos generales, podemos decir, que la seguridad pública tiene las siguientes funciones:

- Mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo los intereses de la sociedad
- Proteger la integridad física de las personas y bienes
- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos o bandos de policía
- Coadyuvar en la persecución de los delitos.

---

<sup>79</sup> *Aproximaciones históricas a la Seguridad Pública en México, ITER CRIMINIS, Revista de Ciencias Penales, N° 7, Julio-septiembre, México, 2003, p. 36.*

Así, encontramos que respecto de las funciones enunciadas, tal parece, por los resultados de su labor, que la función de las autoridades encargadas de la seguridad pública es más nominativa que real con lo que se requiere una revisión a fondo de su funcionamiento, estructura, atribuciones y la profesionalización de sus elementos para que estas funciones se cumplan de manera efectiva.

### **a. La Seguridad Nacional**

Respecto de lo que debemos entender por Seguridad Nacional, como especie de la Seguridad Pública, Ana María Salazar,<sup>80</sup> señala con acierto que al igual en que la mayoría de los países del continente, en nuestro país el concepto de seguridad nacional es un término confuso, controversial y político, dado que lo mismo se amplía que restringe según las circunstancias dependiendo de que la *amenaza* ponga en juego la estabilidad del país o sus instituciones, así, propone que la seguridad nacional, es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.

Para el Colegio de Defensa Nacional, el concepto de seguridad nacional comprende lo siguiente:

*Condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior.<sup>81</sup>*

---

<sup>80</sup> *Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias*, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002, pp. 81 y 82.

<sup>81</sup> Véase la dirección electrónica: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>.

Por otra parte, el ex Secretario de la Defensa Nacional, General Gerardo C. R. Vega define la seguridad nacional como:

*La condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales.*<sup>82</sup>

Algunos elementos que contempla el concepto de seguridad nacional, de acuerdo con el Colegio de Defensa Nacional serían los siguientes:

- Aspiraciones nacionales: pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad
- Intereses nacionales: deseos o pretensiones, pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio. Sirven de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional. Estos incluyen la auto conservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico
- Objetivos nacionales: la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, las aspiraciones máximas de la nación, estables en el tiempo y cuyo logro redundará en beneficio de los intereses nacionales
- Objetivos nacionales permanentes: son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia como: libertad, soberanía, independencia o integridad territorial; o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como: desarrollo, justicia, paz o seguridad pública

---

<sup>82</sup> *Idem.*

- Objetivos nacionales coyunturales: realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes
- Amenazas: acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación
- Antagonismos: son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pueden existir internos o externos y actuales o potenciales
- Factor adverso: se define como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción
- Presión dominante: constituyen presiones con capacidad para enfrentar el poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, por lo que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Como podemos percatarnos, estas definiciones son sumamente abiertas, por lo que no permiten precisar cuál es el objeto de protección a través de la seguridad nacional, ya que lo mismo pueden ser conceptos como la soberanía, las instituciones o bien, el combate a delitos como el narcotráfico o el terrorismo.

En el mes de diciembre de 2004, la Cámara de diputados aprobó el dictamen de la Ley de Seguridad Nacional, cuyo objetivo es poner fin al espionaje político y a la discrecionalidad con que actúa el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, (CISEN).

Esta nueva ley obliga al CISEN a someterse a lo que determina la Ley Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), donde se precisa que se deberá integrar un Consejo de Seguridad Nacional.

En el Consejo participarán, el titular del Ejecutivo Federal, el secretario de Gobernación y los secretarios de Defensa, Marina, Seguridad Pública, Hacienda, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones, el Procurador General de la República y el Director del CISEN.

Entre los hechos clasificados como una amenaza a la seguridad nacional se encuentran: Actos tendientes al espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio; actos de interferencia extranjera; actos que impidan a la autoridad actuar contra la delincuencia organizada y actos tendentes a quebrantar la unidad del país, así como aquellos que atenten contra la seguridad de la aviación, contra el personal diplomático, que pretendan consumir tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas o biológicas y convencionales de destrucción masiva, así como acciones tendientes al financiamiento de organizaciones terroristas.

El documento señala que el CISEN será considerado un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación “con autonomía técnica, operativa y de gasto” y su tarea será “realizar labores de inteligencia”, así como recabar información y realizar estudios de carácter político, económico y social, además de proponer medidas de prevención y disuasión en contra de amenazas a la seguridad nacional.

La indefinición de su objeto puede ocasionar confusiones y posibles vulneraciones a garantías de los gobernados bajo el argumento de proteger bienes de carácter nacional.

## **B. La Procuración de Justicia.**

Sobre la procuración de justicia, podemos señalar que no encontramos una definición formal al respecto, sino de manera indirecta como una función del

órgano encargado de realizar dicha función materialmente, es decir, a la Procuraduría, sea federal o local, que se encarga de la investigación y persecución de los delitos cuyo titular es el agente del Ministerio Público.

Así pues, surge la pregunta, ¿que debemos entender por procurar justicia? Mercedes Peláez y Miguel Ontiveros<sup>83</sup> señalan que el interés no debiera limitarse a esta pregunta sino a cómo se construye esta función primordial del Estado y a cuáles son los elementos indispensables para alcanzarla.

Para ello, señalan, el Estado constitucional de derecho debe, a través de su Política Criminal fortalecer al *ius puniendi*, como mecanismo de control social por medio de los fines del Derecho penal, a saber; los principios de intervención mínima, que supone que el Derecho penal debe ser la *ultima ratio*, a la que se deba acudir cuando todas las demás instancias y mecanismos de resolución de conflictos hayan fallado, con lo que se desvirtúa el argumento de que el Derecho penal “siempre llega tarde”, efectivamente debe llegar tarde porque de ser el Derecho penal una *prima ratio*, se tornaría imposible la vida en sociedad en un Estado totalitario; lo que nos lleva a la segunda condición o principio, que es el de maximización de garantías, pues señalan que no podemos descartar que si bien hoy en día deseamos que se aplique *todo el peso de la ley* a quienes infringen o violan una norma, el día de mañana, por el efecto *boomerang*, quienes son víctimas pudieran estar en la posición contraria y desearán gozar de todas las garantías que otorga la ley.

Por eso señalan a cerca de la función material de procurar justicia:

*La procuración de justicia como actividad estatal está sujeta a los principios básicos que determinan la consecución del Estado de Derecho, aunque depende de un conjunto de condiciones normativas, sociales y políticas que le permitan cumplir su cometido y con ello legitimar al Estado. Es decir, una*

---

<sup>83</sup>Véase ¿Qué debemos entender por “Procurar Justicia”?, *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, N° 8, octubre-diciembre, 2003, pp. 181-194.

*auténtica procuración de justicia eficaz, respecto de los postulados del Estado de Derecho, deberá contener los supuestos político-criminales adecuados al modelo de Derecho penal que le es propio. Pero deberá, también contar con el mínimo de condiciones estructurales, además de estar orientada hacia una finalidad social que le posibilite legitimar, mediante la “creación de libertad” al Estado mismo.<sup>84</sup>*

La procuración de justicia opera bajo los principios de expeditéz y gratuidad, así como de buena fe por parte del Ministerio Público, quien es considerado como representante social, de ahí la trascendencia de su labor y la importancia de que esta institución cumpla a cabalidad con su cometido.

Es preciso decir, que sobre la procuración de justicia en los inicios del nuevo siglo y milenio tiene aún mucho camino por recorrer para estar a la altura de lo que la sociedad espera de ésta. A reserva de que en capítulos posteriores ahondemos más en estos retos y perspectivas queremos simplemente apuntar algunos de los aspectos que creemos torales para su perfeccionamiento.

- La autonomía técnica y administrativa
- Profesionalización del personal ministerial y policial
- La coordinación con otros cuerpos policíacos y con el poder judicial, tanto federal como local.

### **C. La Impartición de Justicia.**

Sin duda alguna, la administración de justicia, a la cual consideramos como el género, no estaría completa si faltara la impartición de justicia, función que materialmente corresponde al Poder Judicial, sea en el ámbito federal o en el local.

---

<sup>84</sup> ¿Qué debemos entender por “Procurar Justicia”? Ob. Cit., pp. 189-190.

En los últimos años del siglo pasado se inició un proceso de transformación y de reafirmación del Poder Judicial en nuestro país, lo que le ha ganado mayor autonomía con respecto de otros poderes y respeto por parte de la sociedad, sin embargo, aun falta mucho por hacer.

La impartición de justicia, tradicionalmente había sido considerada como un apéndice más del poder ejecutivo, fuera federal o local, afortunadamente, hemos visto que esa tendencia se ha revertido y cada vez advertimos a un Poder Judicial que se constituye como un verdadero contrapeso y factor de seguridad y credibilidad, en un auténtico Estado democrático de derecho, sin embargo, aun tiene varios retos por resolver, como el de la profesionalización de su personal, su autonomía presupuestal, fortalecer la defensoría pública, entre otros.

Tiene, asimismo, el reto de lograr que instituciones como el amparo, que constituye una de nuestras joyas jurídicas nacionales, en expresión de José Elías Romero Apis,<sup>85</sup> sea un verdadero medio de defensa al alcance de todos y no únicamente de los que más recursos tienen para solventar los gastos de un abogado o de pagar las fianzas que son fijadas por los tribunales.

De ahí la importancia de que la procuración de justicia se fortalezca en beneficio de la sociedad y generar confianza en la población para acudir a ésta y las demás instancias de justicia penal, para la resolución de conflictos, lo que fortalecerá al Estado de Derecho en nuestro país.

#### **D. El Sistema de Prevención y Readaptación Social.**

El sistema penitenciario mexicano se ha construido bajo la impronta de las diversas concepciones sobre el castigo, la pena y el control social. Los distintos modelos penitenciarios que históricamente han existido dan cuenta de lo que en

---

<sup>85</sup>*El desafío de la justicia*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 123.

cada época se consideraba valioso y necesario para el adecuado desarrollo de la vida en sociedad.

Durante la época colonial (1521-1810), el uso de la prisión se constituyó bajo la influencia española, teniendo la prisión el objetivo de custodiar al acusado durante el proceso penal. Vale destacar que las penas más comunes se encontraban el destierro, los castigos infamantes, la mutilación, la esclavitud, la demolición de casa, la confiscación de bienes, las penas pecuniarias y la pena de muerte.

Durante el siglo XVIII comenzó a emplearse formalmente la pena privativa de la libertad –como castigo en sí- lo que generó diversas críticas sobre la efectividad de sus resultados. Esta controversia ocasionó que a mediados de ese siglo, en Europa, se dieran movimientos de reforma a los sistemas penitenciarios, contemplando medidas como el aislamiento de detenidos, la moralización de presos (mediante la capacitación, el trabajo y la educación religiosa) y la creación de instituciones de prevención.<sup>86</sup>

En nuestro país, el concepto de la readaptación social se incorporó más tarde. Formalmente, la readaptación social es la más importante de las finalidades de la privación de la libertad de quienes son sentenciados, y una de las principales razones de ser del sistema penitenciario del país. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 18:

(...) Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. (...)<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup>Véase Fernández Dávalos, David de Jesús. *Un diagnóstico del sistema penitenciario mexicano desde la perspectiva de la readaptación social y el respeto a los Derechos Humanos*, Tesis, Universidad Iberoamericana. México, D.F., 1998, p. 13.

<sup>87</sup>*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Prontuario Jurídico de la Procuraduría General de la República, tomo I, México, 2002, p. 18.

Cabe destacar que las medidas sustitutivas de la pena privativa de la libertad, como la condena condicional, la caución, el perdón, la represión, la amonestación, la reclusión domiciliaria, la condena de fin de semana, la detención nocturna, el trabajo obligatorio sin detención, retención de jornal, interdicción de profesión y de residencia, contempladas dentro del Código Penal, tuvieron desde entonces una aplicación muy escasa o nula.

Durante la primera mitad del siglo XX, surgió un discurso sobre el reconocimiento de variedad entre delincuentes y la idea de resocializar a quienes habían cometido delitos. Desde entonces se han sugerido diversas medidas y modificaciones al sistema penitenciario, especialmente que las penas cortas de privación de libertad deben ser evitadas, los reclusos deben ser clasificados y la pena individualizada para proveer cuidado especial para los enfermos, jóvenes, reincidentes, drogadictos y enfermos mentales.<sup>88</sup>

Uno de los primeros esfuerzos que a nivel internacional se dieron para reconocer los derechos humanos básicos de las personas sometidas a prisión, puede encontrarse en la promulgación de las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, aprobada en 1955.

A raíz de estas Reglas Mínimas, México llevó a cabo algunas reformas legislativas en 1964-65 a través de las cuales se modificó el artículo 18 constitucional para establecer la separación de los procesados bajo prisión preventiva en relación con los sentenciados.<sup>89</sup> En los años 70, se produjeron nuevos cambios legislativos en materia penitenciaria; mediante ellos se intentó implementar la readaptación social a través de diferentes reformas legislativas.

---

<sup>88</sup>Sánchez Galindo, Antonio, *Control social y ejecución penal en México*, Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, Volumen. 1, No. 14, julio-diciembre de 2000, p. 32.

<sup>89</sup>*Ibidem*, p. 44.

Estas reformas penitenciarias estuvieron caracterizadas por ideas positivistas. Pretendían dar fines utilitarios a la privación de la libertad, hacer del encierro un medio, un tratamiento antes que un castigo. Al menos en la legislación, este abordaje del problema ha subsistido hasta ahora.

Las reformas legislativas federales de 1971 están inspiradas en el éxito de reformas similares en el Estado de México que durante la misma época llegaron a poner en vigencia los elementos del artículo 18 constitucional. Estas reformas incluyeron la promulgación de la Ley que Establece Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la modificación del Código Penal, el Código de Procedimientos Penales en Materia de Fuero Común y de la Ley Orgánica de los Tribunales de la misma jurisdicción.<sup>90</sup>

La promulgación de la *Ley que Establece Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados* es considerada *el parteaguas en el derecho de ejecución penal mexicano*.<sup>91</sup> Algunos de los aspectos centrales de la reforma de 1971 son:<sup>92</sup>

- Se sustituyeron las sanciones por delitos culposos
- Se estableció un régimen más abierto y conveniente sobre la libertad preparatoria y la condena condicional
- Se dotó de una nueva estructura a los órganos de administración de justicia
- Se incluyó la llamada libertad previa y del proceso sumario; y
- Se dio a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaria de Gobernación, injerencia definitiva en materia de ejecución de sanciones.

En 1983 se realizó una reforma al Código Penal Federal a través de la cual se estableció la sustitución de penas privativas de libertad por otras sanciones como

---

<sup>90</sup>Garay, David, *La práctica penitenciaria mexicana en la experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, p. 245.

<sup>91</sup>*Control social y ejecución penal en México*, Ob. cit. p. 46.

<sup>92</sup>*Un diagnóstico del sistema penitenciario mexicano desde la perspectiva de la readaptación social y el respeto a los Derechos Humanos*, Ob. Cit., p. 7.

el “día-multa”, el tratamiento para inimputables, el indulto y el reconocimiento de inocencia del sentenciado.<sup>93</sup>

En 1991 se introdujeron otras penas alternativas a la prisión, como el trabajo público. Sin embargo, a partir de 1993, ante el crecimiento en el índice delictivo y la incapacidad de las autoridades para prevenir el delito, la práctica del endurecimiento de las penas ha sido vista como una respuesta al problema. La implementación de esta política ha generado también el fenómeno de la sobrepoblación preventiva y penitenciaria, el aumento de la corrupción y el crecimiento de prisiones de alta seguridad.

El Sistema Penitenciario Mexicano está integrado por un total de 448 centros penitenciarios en toda la República, seis de ellos dependen del Gobierno Federal, mientras los restantes 442 de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

El Sistema Penitenciario Federal cuenta a la fecha con 6 centros de reclusión que dependen del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que tienen como población penitenciaria a los procesados y sentenciados por delitos federales son:

- Colonia Penal Federal Islas Marías: Mayo de 1905
- Centro Federal de Readaptación Social No. 1 “La Palma”: Noviembre de 1991
- Centro Federal de Readaptación Social No. 2 “Puente Grande”: Octubre de 1993
- Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial: Noviembre de 1996
- Centro Federal de Readaptación Social No. 3 “Matamoros”: Junio de 2000
- Centro Federal de Readaptación Social de Seguridad Media “El Rincón”: Enero de 2004

---

<sup>93</sup>Control social..., Ob. Cit., p. 47.

Con excepción de la Colonia Penal Federal Islas Marías y del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, para enfermos mentales e inimputables, los demás son considerados penales de alta seguridad.

Los 442 Centros que dependen de los Gobiernos Estatales incluyen los Centros de Readaptación Social (CERESOS), Cárceles Preventivas, Distritales y Municipales.

En el caso del Distrito Federal, corresponde a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, organizar la operación y administración de los reclusorios y centros de readaptación social para arrestados y procesados en el Distrito Federal que a continuación se señalan:

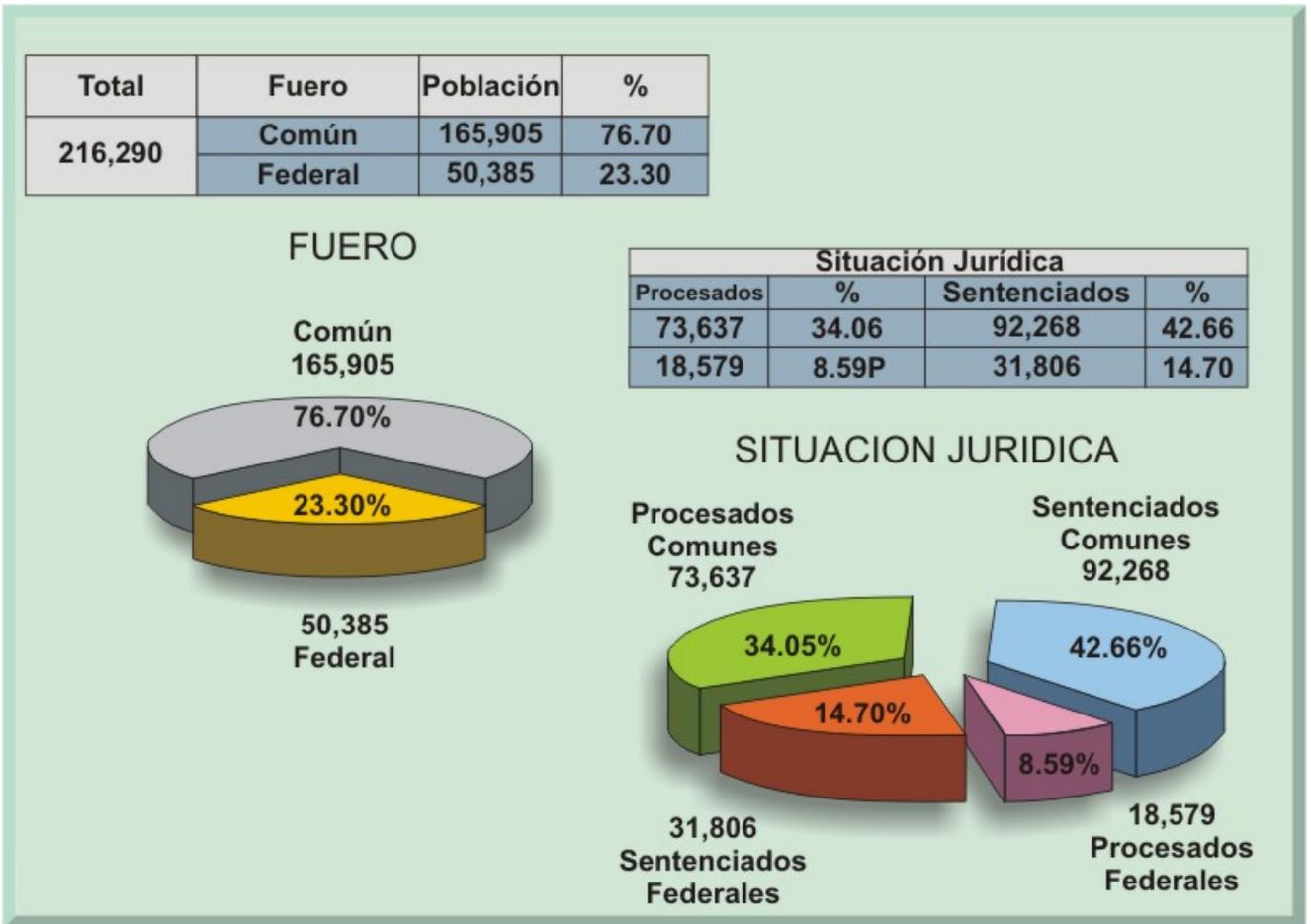
- Reclusorio Preventivo Varonil Norte (1976)
- Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte (1987)
- Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (1976)
- Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente (1987)
- Reclusorio Preventivo Varonil Sur (1979)
- Penitenciaría del Distrito Federal (1957)
- Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (CEVAREPSI) (1997)
- Centro de Readaptación Social Varonil (CERESOVA) (2003)
- Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (2004)
- Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan (1990)
- Centro de Sanciones Administrativas “El Torito” (1958)

A continuación se muestra la forma en que se encuentra distribuida la población que se encuentra privada de su libertad en los diversos centros que hemos mencionado, según el fuero y su situación jurídica<sup>94</sup>:

---

<sup>94</sup>Fuente Secretaría de Seguridad Pública Federal, datos a mayo de 2007. Véase la dirección electrónica:  
[http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/prs/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=prs\\_page\\_3&docName=Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fuero%20y%20sit](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/prs/desk?_nfpb=true&_pageLabel=prs_page_3&docName=Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fuero%20y%20sit)

**LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y LA POLÍTICA CRIMINAL EN MÉXICO**



El trato humanitario que deben recibir las personas privadas de su libertad se fundamenta tanto en la legislación nacional como en la internacional. Desde sus inicios, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) trabajó en la creación de normas internacionales tendientes a proteger a las personas acusadas de cometer algún delito y de aquellas privadas de la libertad.

Actualmente, la legislación internacional en la materia se compone de más de 200 instrumentos, entre los que se cuentan convenciones, pactos, protocolos y declaraciones. Tanto la legislación nacional como la internacional establecen los

---

uación%20jurídica&nodeld=/BEA%20Repository/93879//archivo&pathImg=/BEA%20Repository/imp  
ort/Prevención%20y%20Readaptación%20Social/Estadística%20y%20Cronología%20de%20Centros%20Penitenciarios/Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fu\_.  
Fecha de consulta 26/06/07.

estándares mínimos para el buen trato de las personas privadas de su libertad, y regulan los derechos de éstas.

Entre los instrumentos internacionales más importantes en la materia se encuentran:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos
- Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas en el marco del Primer Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en sus resoluciones 663C y 2076 de 1957 y 1977, respectivamente.<sup>95</sup>

A nivel regional, encontramos la Declaración Americana de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, establecen el marco de referencia dentro del cual deben conducirse los funcionarios encargados de la ejecución de sentencias y la prisión preventiva. Además, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, regula igualmente las condiciones a las cuales debe estar sujeto el sistema penitenciario.

A nivel nacional, el Estado Mexicano cuenta también con una serie de normas que regulan el tratamiento de las personas privadas de la libertad, como la Ley Federal que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las garantías individuales contenidas en la Constitución Política.

Para reglamentar el tratamiento debido a las personas privadas de su libertad encontramos disposiciones en el Código Penal Federal y del Distrito Federal, el

---

<sup>95</sup> Este documento contiene las condiciones carcelarias mínimas exigidas por Naciones Unidas, tomando en cuenta las diferencias jurídicas, sociales, económicas y culturales que existen entre los diversos Estados parte de la ONU. Las Reglas Mínimas incluyen igualmente, criterios generales que deben ser aplicados a toda persona privada de su libertad, al igual que los requisitos específicos para diferentes categorías de personas en esta situación como procesados, sentenciados, mujeres, hombres, menores, inimputables, etc.

Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales para el DF, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el DF y el Reglamento de Reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal.

### **III. La Política Criminal en México o de cómo se toman decisiones políticas en materia criminal.**

En el mes de enero del 2004, *Raúl Zaffaroni*<sup>96</sup> estuvo en nuestro país -como uno de los tantos retornos de quien, no obstante pertenecer a otras latitudes, por los vínculos creados con esta tierra, en realidad nunca se ha ido-. Durante su estancia, impartió una cátedra magistral sobre Política y Derecho penal. Entre otras cosas importantes señaló que históricamente, el Derecho penal ha buscado un discurso legitimador, es decir, un pretexto más o menos real para justificar el uso de la coerción, así, señaló, que la lista de los *enemigos* ha sido larga y diversa: la sífilis, el alcoholismo, el comunismo, hoy en día el narcotráfico y el terrorismo. La tesis principal durante su exposición fue que la estructura del discurso Político Criminal, no ha cambiado desde 1487, lo que se ha transformado es el contenido.

Así, vale la pena detenernos en algunos prolegómenos antes de entrar de lleno al punto principal de este apartado, para entender la función de la Política Criminal, es necesario examinar, siguiendo a Malo Camacho,<sup>97</sup> los conceptos de estructura de poder y control social, así como de ideologías y discursos.

El primero de ellos hace referencia a que en todos los grupos sociales, existe la tendencia a la integración de grupos que se unen o distancian, básicamente en función de intereses comunes que, a su vez, se jerarquizan, es así como se va

---

<sup>96</sup>Cátedra impartida en el auditorio Alfonso Quiroz Cuarón, del Instituto Nacional de Ciencias Penales el 16 de enero de 2004.

<sup>97</sup>Malo Camacho, Gustavo, *Derecho Penal Mexicano*, pp. 21 y ss.

estructurando el poder en la sociedad a través del control social, sea formal o informal.

Por otra parte, las ideologías, son todo aquel conjunto de creencias o sistema de ideas que siendo útiles son adoptados para el control de los comportamientos colectivos, independientemente del contenido de validez objetiva de sus afirmaciones. Es decir, son los argumentos utilizados por el poder establecido (Estado) para la consecución de sus objetivos.

Por último, por discursos, se entiende el argumento utilizado para sostener una idea. Se habla también de los *discursos* estableciendo una diferencia entre el contenido del llamado *discurso de realidad* y los *discursos jurídicos, políticos, sociales, o de cualesquiera otra índole*.

Así las cosas, el sistema penal, que no es más que la materialización del discurso político criminal de un Estado, el cual refleja sus valores y principios a través de los discursos que manejan los diversos segmentos del sistema penal, por ejemplo, el de la seguridad nacional, será político, jurídico, e impregnado de principios o dogmas generales como el concepto de nación, soberanía, lealtad, instituciones, etc.; el discurso de la seguridad o de la policía, será en general moralista y moralizante; el del ministerio público o de la procuración de justicia, será en parte garantizador, jurídico y moralizante; el del poder judicial, principalmente jurídico y garantizador, orientado estrictamente al análisis de la ley, y en el momento de la imposición, es retributivo en la línea de la pena, el de ejecución de sanciones, como fin de la pena –sea prevención general o especial-, así como terapéutico.

Se discute mucho si la Política Criminal, es en realidad una ciencia autónoma o bien, tiene un carácter auxiliar del Derecho penal y más en concreto de la dogmática penal. No vamos a entrar en esa discusión pues creemos que no es el espacio para ello, lo que si mencionaremos es su importancia en el perfeccionamiento del sistema de justicia penal de nuestro país.

Se han formulado muy variadas definiciones de Política Criminal, sólo por mencionar algunas, diremos que: Para *Franz Von Liszt*<sup>98</sup>, es el conjunto sistemático de los principios fundados en la investigación científica de las causas del delito y de los efectos de la pena, según los cuales el Estado ha de llevar a cabo la lucha contra el delito por medio de la pena y de las instituciones con ella relacionadas.

Según *Jesecheck*,<sup>99</sup> se ocupa de la cuestión de cómo construir del modo más adecuado el Derecho penal, a fin de que pueda corresponder a su misión de proteger la sociedad. La Política Criminal debe ocuparse de la remodelación de las normas jurídico penales y de la organización adecuada y perfeccionamiento del dispositivo estatal de persecución penal y de ejecución de la pena.

*Francisco Muñoz Conde*,<sup>100</sup> dice que es el conjunto de factores que ayudan al legislador a tomar una decisión sobre el merecimiento de pena de una conducta.

*Roxin*,<sup>101</sup> simplemente sintetiza señalando que la Política Criminal es el Derecho que debería ser.

De esta forma, observamos que en realidad se trata de un asunto complicado dar una definición que se considere la más adecuada, puesto que con el tiempo se ha venido transformando en un concepto complejo.<sup>102</sup>

La Política Criminal, articula y opera, a través del sistema de justicia penal, las decisiones del Estado en materia criminal, de ahí que ésta sea un reflejo de los valores más importantes para la sociedad.

---

<sup>98</sup>Pérez Daza, Alfonso, *Derecho Penal, Ob Cit.*, p. 239.

<sup>99</sup>*Idem.*

<sup>100</sup>*Ibidem*, p. 240.

<sup>101</sup>*Idem.*

<sup>102</sup>Véase De Barros Leal, Cesar Oliveira, Coordinador, *Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, pp. 17 y ss.

La Política Criminal no puede ser un ejercicio de arbitrariedad, ni de capricho personal o de grupo, no puede obedecer a consignas ni a intereses particulares o de grupo, la globalización actualmente plantea como un reto la inclusión no la exclusión en este esquema de mercado, pero también de oportunidades para el desarrollo social.

En la academia y derivado de los avances en las reflexiones de las Ciencias Penales, hemos encontrado diversas posturas que tratan de reflejar la posición del Estado frente al delito; así encontramos además de la Política Criminal otras denominaciones como Política anticriminal, criminológica, criminogénesis, etc., que ponen el acento el uno u otro aspecto, según sus orientaciones o influencias ideológicas o políticas. En nuestro caso, seguimos insistiendo en el uso del término Política Criminal, pues se acerca más a lo que en nuestro país se ha utilizado no como una postura científica que refleje la posición del Estado frente al delito, sino como una reacción política frente a la contingencia delictiva y que basa sus decisiones en términos coyunturales, más de forma reactiva que programática y restringida a los aspectos legislativos, por lo que en un contexto de estos ni siquiera es posible pensar seriamente en tomar medidas tales como las de prevención del delito, cuando la visión del Estado es meramente punitiva.

Un aspecto a destacar relacionado con lo anterior, es la distinción entre crimen y delito que explicaremos a continuación: Crimen y delito son términos equivalentes. Su diferencia reside en que el término delito es genérico y por crimen se entiende un delito más grave o específicamente un delito ofensivo en contra de las personas. Tanto el delito como el crimen son categorías presentadas habitualmente como universales, sin embargo los delitos y los crímenes son definidos por los distintos ordenamientos jurídicos vigentes en un territorio o en un intervalo de tiempo.

Podemos decir que tanto en el delito como en el crimen se refieren a un aspecto ideal y otro material: En el primero, se define una conducta y se le asigna un castigo, en el segundo se aplica un castigo fundándose para ello el órgano ejecutor, en que quien es castigado incurrió en una conducta previamente definida como delito o crimen. Tanto el crimen en su aspecto ideal, como en su aspecto material ha sido distinto en todos los momentos históricos conocidos y en todos los sistemas políticos actuales, vr.gr. En Francia, su sistema penal parte de la consideración de que existen infracciones, que se refieren a faltas administrativas, delitos, que se refieren a lo que para nosotros serían delitos menores y crímenes, para referirse a los delitos que son más severamente reprimidos como el homicidio.

A nuestro juicio, tiene que darse un equilibrio entre los postulados macroeconómicos que actualmente imperan y las ancestrales demandas de bienestar y desarrollo de los pueblos, de no ser así, estaremos creando un círculo vicioso y un sistema que cada vez generará más pobres, los cuales al no consumir, serán un obstáculo para las grandes compañías que presionarán para que a través de la Política Criminal, se criminalice precisamente la pobreza, la marginación, la cárcel se volverá como lo ha señalado *Elías Neuman*, el lugar perfecto para recluir a todos los excluidos de la globalización, por lo que la Política Criminal y el sistema de justicia penal estarán no a los fines de la sociedad, sino del interés privado, eso es precisamente lo que debemos evitar.

Propuestas como el programa “Tolerancia cero”, si bien pueden ir dirigidos a buscar mayor seguridad -un bien apreciado por todos- es un ejemplo de ese tipo de políticas que no queremos en nuestro país, no se trata de criminalizar la pobreza, no se trata de elevar las penas para castigar más severamente al vagabundo, al ladronzuelo, al bachichero, a quienes sus circunstancias han orillado a la comisión de un delito, sino de armonizar un desarrollo social que permita combatir estas causas –pobreza, marginación, etc.-, para acabar con los efectos –delincuencia, mendicidad, prostitución, etc.-.

Nuestra Política Criminal, debe ser y atender a nuestra realidad, a nuestras condiciones y valores, de otra forma, solamente estaremos usando paliativos con efectos mediáticos de corto plazo, pero fatales a futuro, como si quisiéramos aliviar un cáncer con aspirinas.

Ya *Zaffaroni* ha advertido sobre la tendencia de la administrativización del Derecho penal, es decir, de dotar de mayores atribuciones coactivas a las funciones policiales, en el combate a la delincuencia, lo que puede dar lugar a la violación de derechos fundamentales y que atenta contra un Estado democrático de Derecho.

Es por ello que no es una cuestión de menor importancia este punto, las encuestas realizadas sobre seguridad nos muestran que la población ha visto alterada su forma de vida por la delincuencia<sup>103</sup> y que incluso estaría dispuesta a sacrificar ciertas libertades a cambio de mayor seguridad.<sup>104</sup>

Ese es un lujo que no podemos permitirnos ya que las libertades que hemos ganado, son victorias históricas contra el autoritarismo y la represión, el Derecho penal, es cierto, es un mecanismo de control social que también debe servir para generar espacios de libertad. De esta forma, éste, constituye uno de los grandes desafíos de nuestra agenda nacional para este siglo, el diseño de un proyecto de nación con una vocación humanista, garantista que, a través de sus mecanismos de control social, genere las oportunidades para la convivencia armónica y pacífica que todos los mexicanos queremos y necesitamos.

---

<sup>103</sup>Véase la dirección electrónica: [http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad\\_01.pdf](http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf). Encuesta realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI).

<sup>104</sup>En un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la democracia en América Latina, publicado en abril del 2004, señala entre otros aspectos relevantes que: ésta es un componente clave de su sustentabilidad. (...) que las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar. (...) En el año 2002, casi la mitad (48,1 por ciento) de los encuestados que decían que preferían la democracia a cualquier otro régimen, prefería igualmente el desarrollo económico a la democracia, y un porcentaje semejante (44,9 por ciento) que decía preferir la democracia estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país.

En el siguiente apartado, consideraremos la vinculación de la teoría de los sistemas sociales de *Luhmann* en la construcción de una Política Criminal integral para nuestro país.

#### **IV. La teoría de los sistemas de *Luhmann* y su importancia para una adecuada Política Criminal.**

En los albores del siglo XXI, estamos presenciando grandes cambios y transformaciones a nivel global, no podemos ni debemos sustraernos a ellos, pero tampoco podemos permitir que nos determinen. Es cierto que muchos de los pilares en los que sustentamos nuestras certezas, el día de hoy están a debate, si bien es cierto que no hemos llegado al fin de la historia como se ha pregonado, también es cierto que debemos definir sobre qué rumbos vamos a continuar nuestro camino.

México es una gran nación, con muchas posibilidades de enfrentar estos retos, sin embargo, una condición esencial para hacerlo, es estar plenamente conscientes del rumbo que queremos seguir y no auto sabotarnos en el camino para favorecer a unos cuantos en detrimento de todos, de ahí la importancia de que se requieran dos condiciones para lograr nuestros objetivos: una visión de mediano y largo plazo y que ésta sea integral.

Bajo estas dos premisas vamos a desarrollar en este último apartado las ideas de *Luhmann* y destacar su pertinencia para proponer una adecuada Política Criminal que entienda y atienda las demandas que en materia de seguridad y justicia demanda esta gran nación.

Para entender la vinculación de esta teoría de los sistemas sociales que propone *Luhmann*, es necesario hacer las siguientes consideraciones.

Como sabemos, el fenómeno social, es decir, la interacción en un espacio y tiempo determinados entre los individuos, es lo que da origen a lo que conocemos como sociedad, derivado de estas interrelaciones, es como derivan *productos sociales* como el Estado, la cultura, la religión, el Derecho, etc.

Por lo que desde ahora, es necesario establecer que en lo que respecta a la potestad del Estado para ejercer el poder dentro de un marco de legalidad, ésta debe ceñirse o acotarse a un marco de respeto a las libertades y derechos que sigan haciendo posible la vida en común.

Con este marco referencial podemos señalar que así como la sociedad evoluciona y se transforma, la misma suerte corren todos los demás productos de la vida social, en este caso específico el Estado y el Derecho penal.

El contexto en que se ha dado esta transformación del Estado, lo analizamos en uno de los apartados anteriores, al explicar el contexto de *globalización*, y sus implicaciones, ahora corresponde llevar este mismo análisis para destacar lo que, a nuestro juicio está sucediendo con el Derecho penal y cómo afecta o cómo se traduce esta transformación en nuestro sistema de justicia penal.

En consideraciones anteriores (*supra* página 20), señalamos la evolución de la dogmática penal, a través de las diferentes sistemáticas que se han elaborado para elaborar una teoría del delito y a través de ésta, atender a las necesidades sociales, resolviendo problemas que se planteaban y no encontraban una solución satisfactoria.

El causalismo, en sus vertientes clásica y neo clásica, tenían una fundamentación de corte positivista, por su parte, el finalismo, como ya lo señalamos, abrevó de la teoría de los valores y agregó consideraciones de corte psicologista en el análisis de los elementos del delito, por su parte, el funcionalismo ha retomado las fuentes de la Sociología, en particular de las tesis funcionalistas americanas de *Talbot*

*Parsons* y *Robert Merton*, las cuales fueron adoptadas en Alemania por *Niklas Luhmann*, en un primer momento, y con las aportaciones de *Hassemer*, *Amelung*, *Callies* y *Jakobs*, han penetrado en la dogmática alemana.

La primera consecuencia que podemos derivar de esto, sería que la Ciencia del Derecho deja de ser considerada como una *Ciencia del Espíritu* como lo postuló *Kant*, para transformarse en una Ciencia Social, lo que implica que el Derecho, no es más que forma y reflejo de una estructura social, por lo que la Ciencia del Derecho no ha de ocuparse del mundo formal de las normas, ni del ámbito espiritual-cultural de los valores –como era pretensión del positivismo formalista y de los neokantianos-, sino de los sistemas sociales.

Así pues, la gran premisa a tener en cuenta en nuestro análisis es que el funcionalismo se basa, desde una perspectiva filosófica, en el funcionalismo sociológico.<sup>105</sup>

La segunda consideración que hay que realizar es que esta sistemática penal –funcionalismo- retoma la orientación político criminal que desarrollara y propusiera *Von Liszt*, desde comienzos del siglo XIX, quien pretendía entender el contenido de la ley penal a partir de sus fines, tal y como lo señala *Malo Camacho*.<sup>106</sup>

Estos presupuestos, aplicados al contexto social, operarían de la siguiente forma según *Pérez Daza*:

*... el aseguramiento de expectativas por medio de normas, si bien puede ser descrito como definición de valores, no es más que un proceso de estabilización que puede fracasar, por ello, el sistema jurídico debe dar respuesta a ese fracaso. (...) estas ideas fueron trasladadas al Derecho penal, según se desprende del criterio teleológico-funcionalista aplicado a la*

---

<sup>105</sup>Véase, *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, Ob. Cit., p. 219.

<sup>106</sup>*Malo Camacho*, Gustavo, *Derecho Penal Mexicano*, Ob. Cit., pp. 19 y ss.

*dogmática penal, que trata de conformar un sistema abierto, analizando además cuáles son los valores de referencia de cada categoría, qué finalidades inciden en la atribución de contenido a cada concepto, qué valores resuelven las colisiones de fines, etc. todo ello con la pretensión de sentar las bases calculables de la posibilidad de una modificación del contenido real de cada categoría, en función de cambios valorativos o de variaciones en la relación existente entre los fines del Derecho penal y del sistema de la teoría del delito.*<sup>107</sup>

Lo anterior enlazado a la Teoría de los Sistemas Sociales de *Luhmann*, significa que éstos –los sistemas sociales- son el espacio o conjunto de interrelaciones sociales en las que se producen ciertos fenómenos sociales regulados por ciertas normas, encontramos que los diferentes componentes de dicho sistema interactúan entre sí, a manera –una expresión de *Luhmann*- de vasos intercomunicantes, o interdependientes unos de otros, en los que lo que sucede en uno de esos vasos, modifica o altera el nivel de los otros.

Precisamente en un agudo análisis sobre la *Teoría de sistemas y la seguridad pública*, Alicia González Vidaurri,<sup>108</sup> expone de manera sumamente clara los efectos de todas las condiciones expuestas en líneas anteriores –contexto de globalización, reducción del Estado, influencia en la percepción tanto objetiva como subjetiva de la seguridad, así como el funcionamiento de uno de los subsistemas del sistema de justicia penal- enlazada con la teoría de los sistemas y su relevancia para un adecuado análisis del fenómeno de la seguridad.

De esta forma arribamos al punto que nos interesa para nuestro análisis, la importancia de esta teoría de los sistemas en el estudio y explicación del fenómeno delictivo y su aplicación a una adecuada Política Criminal en nuestro país.

---

<sup>107</sup> *Derecho Penal, Introducción*, Ob. Cit., p. 220.

<sup>108</sup> *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, N° 1, México, 1998, pp. 119 y ss.

A reserva de fundamentar más nuestras ideas en los próximos capítulos, podemos señalar de acuerdo a la evidencia que nos da todos los días la prensa, los debates sobre el endurecimiento de las penas para castigar ciertos delitos, el aseguramiento del respeto a los Derechos Humanos, el propugnar por un sistema penal *garantista*,<sup>109</sup> cuando escuchamos los discursos oficiales sobre el tema y las propuestas legislativas, no podemos menos que quedar atónitos, ante el desconcierto que nos produce esa avalancha de propuestas, muchas de ellas que se contraponen o son incompatibles entre sí y lejos de darnos la sensación de que el Estado tiene una política clara sobre el particular, parece dar bandazos o bien, experimentar por ensayo y error, para encontrar la respuesta adecuada al problema de la criminalidad.

No menos pasa con los subsistemas del aparato de justicia penal, cada uno obedece a sus propias necesidades y parece no existir ninguna interrelación con el resto de los integrantes de este sistema, salvo para deslindar su responsabilidad en las deficiencias del otro.

Es así que nuestras instancias de justicia penal, parece que actúan de manera aislada, que no tienen relación ni comunicación unas con otras y que sus acciones chocan o se contraponen con las del resto del sistema, lo que incrementa la ineficacia del sistema en su totalidad.

Así pues, nos parece oportuno extrapolar esta identificación de la interrelación de los sistemas sociales de *Luhmann* aplicándola al sistema de justicia penal, en el que se debe reflejar una misma Política Criminal, con base es una misma definición de principios, valores y planes del Estado con una visión de mediano y largo plazo, naturalmente sustentados en principios de respeto a los Derechos Humanos, para no caer en tentaciones autoritarias disfrazadas de acciones efectistas que traigan consigo más males de los que pretendan solucionar.

---

<sup>109</sup>Véase a *Luigi Ferrajoli, Garantías y Derecho penal, ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, N° 1, diciembre, México, 2001, pp. 69 a 79.

**CAPÍTULO UNO**  
**MARCO TEORICO-CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

Con esto, podemos decir que hemos establecido las bases metodológicas y conceptuales para entender el funcionamiento de nuestra Política Criminal y de su sistema de justicia penal, en los siguientes capítulos abordaremos los aspectos relacionados con su funcionamiento, las tendencias que se ha seguido en otras latitudes y finalmente los retos y perspectivas que deberán tomarse en cuenta para estructurar una efectiva Política Criminal y un eficaz sistema de justicia penal en nuestro país.

**LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y LA POLÍTICA  
CRIMINAL EN MÉXICO**

## **CAPITULO DOS**

# **MARCO JURÍDICO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MÉXICO Y EN OTROS PAÍSES**

### **I. El fundamento constitucional.**

Ya hemos señalado los fundamentos filosófico-doctrinales que sustentan al sistema de justicia penal en nuestro país. Hemos visto cómo el modelo de Estado y las instituciones que derivan de él actualmente están sujetas a un proceso de revisión, lo que sin duda plantea un gran reto. La definición de Estado que se adopte delinearé el resto de la estructura y con ella el compromiso con los valores y bienes que se pretende tutelar, así como el tipo de Derecho penal que se formule como mecanismo de control social.

Es por ello que en este segundo apartado de la investigación, vamos a realizar una revisión al marco jurídico de nuestro sistema de justicia penal para verificar si éste todavía es funcional en el contexto histórico y social actual o es necesario revisarlo y adecuarlo a la realidad imperante. Lo anterior, representa una decisión de gran relevancia, pues lo que se encuentra en juego son nada más y nada menos que valores fundamentales como la vida, la libertad y la seguridad jurídica entre otros, por lo que se debe ser sumamente cuidadoso en no incurrir en buscar por una parte, la eficiencia en el combate a la delincuencia y por otra vulnerar garantías en esa lucha.

Hemos señalado que nos decantamos por un Derecho penal mínimo, racional y garantista que sea utilizado como *ultima ratio* y no como esa *prima ratio* en que se le quiere convertir hoy en día. Es por ello, que es sumamente importante considerar si nuestro modelo de justicia penal sigue siendo funcional o tiene que adecuarse –pero bajo los principios de fragmentariedad y de racionalidad- para dar respuesta adecuada a la demanda de seguridad y justicia, por lo que durante

los siguientes apartados se realizará una revisión que nos aportará elementos para determinar si nos encontramos en el camino correcto.

## **1. Artículo 21.**

El marco constitucional que rige a la seguridad pública y la procuración de justicia en nuestro país se encuentra en los artículos 21 y 102 constitucionales, los cuales reflejan sin duda una larga trayectoria en la estructuración de la procuración de justicia y la seguridad pública, es por ello que vamos a realizar un análisis de su contenido para corroborar si éste refleja actualmente la realización cabal de las atribuciones conferidas por nuestra carta magna y si éstas están a la altura de los retos que actualmente enfrenta nuestro país en materia de seguridad y justicia.

El artículo 21 constitucional, en su parte conducente expresa:

*[...]*

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

*La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

Vale la pena señalar que para conocer a profundidad la evolución histórica y jurídica del Ministerio Público en México y por ende la procuración de justicia, es

obligado remitirse a la obra de Héctor Fix Zamudio<sup>110</sup> en la que da cuenta acerca de sus antecedentes, evolución, situación actual y perspectivas.

Para los efectos de esta investigación, señalaremos algunos aspectos relevantes de la obra señalada junto con algunas apreciaciones personales sobre el particular que nos ayudarán a precisar sobre la actualidad de esta institución del Ministerio Público y la procuración de justicia en México.

Creemos que el primer comentario que podemos formular sobre este precepto es que no está ubicado de forma adecuada en nuestro texto constitucional, toda vez que se encuentra en la parte consagrada a las garantías individuales, en lugar de haberle dado una ubicación especial en el ámbito del poder ejecutivo –por la situación de dependencia de dicho poder-, o bien haberlo ubicado en una sección especial, situación que se repetirá en el artículo 102 constitucional, el mismo Fix Zamudio se refiere al particular al señalar:

*Debe destacarse que el Congreso de Querétaro no se percató de que dicho precepto -102 constitucional- se encuentra situado en el título tercero, capítulo IV, relativo al Poder Judicial Federal, no obstante que a partir de la reforma de 1900 al entonces artículo 91 de la carta federal de 1857, como se señalaba anteriormente, se suprimieron los cargos de fiscal y de Procurador General como miembros de la Suprema Corte de Justicia y se hizo depender al Ministerio Público federal, por conducto de su cabeza, el procurador general de la República, del Ejecutivo, lo que se reiteró en nuestra Constitución actual, por lo que seguramente por inadvertencia los constituyentes mantuvieron dicho artículo 102 en el capítulo del Poder Judicial, cuando debieron situarlo en el capítulo III, que regula la estructura y funciones del Poder Ejecutivo Federal.<sup>111</sup>*

---

<sup>110</sup> *Función Constitucional del Ministerio Público, tres ensayos y un epílogo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica No. 111, México, 2004, pp. 33-86.

<sup>111</sup> *Función constitucional...*, Ob. Cit., p. 62.

La alusión a la función de investigación y persecución de los delitos, es un intento por afirmar en nuestro país un sistema acusatorio, dejando atrás el sistema inquisitorial, dando mayor certeza jurídica a los gobernados de que se realizaría una investigación apegada a derecho con apoyo de sus auxiliares directos –la policía judicial y los servicios periciales-, otro aspecto a destacar es la posibilidad de impugnar las resoluciones sobre el ejercicio de la acción penal con lo que se termina con el famoso mito del monopolio de dicha potestad. Finalmente, es de destacar la alusión a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias quienes deberán coordinarse para la estructuración de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con una policía que deberá operar bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Vale la pena señalar que actualmente es sumamente criticada la función del Ministerio Público, al grado de que algunos demandan incluso su desaparición, pidiendo volver al viejo esquema inquisitorial por medio de los jueces de instrucción, asimismo, se cuestiona la independencia y autonomía de los titulares de las procuradurías de justicia por su subordinación del poder ejecutivo, sea federal o estatal, por lo que la tendencia actualmente es buscar que sean autónomos de dicho poder como los actuales órganos constitucionales a saber; el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México. Por otra parte, se ha dado mayor apoyo a la víctima u ofendido del delito a través de la posibilidad de impugnar vía jurisdiccional el no ejercicio de la acción penal, con lo que se fortalece la justicia para las víctimas del delito. Asimismo, la referencia a que la seguridad pública es una función a cargo del Estado, es la formalización de una de las funciones esenciales que ha tenido encomendadas desde siempre y que pretende, a través de la coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la seguridad y justicia, acabar con la impunidad que se genera por cuestiones de competencia o de fuero por medio de una coordinación ágil, basada en el intercambio de información, la capacitación y el buen manejo de los recursos federales destinados a la seguridad y procuración

de justicia, sin embargo, es de hacer notar que las tendencias muestran por una parte, que se pretende separar tanto a la policía judicial o ministerial y a los servicios periciales de las procuradurías, el Sistema Nacional de Seguridad Pública no ha logrado consolidarse en nuestro país<sup>112</sup> y es evidente que el reto principal de buscar la unificación de los diversos cuerpos policiales en una policía nacional, aún no tiene una definición clara<sup>113</sup>. Por lo que nos podemos percatar que si bien pudiésemos pensar que en el papel, el artículo constitucional citado es muy completo, en la realidad sus logros son bastante limitados, toda vez que los hechos nos muestran los problemas para hacer efectivo lo preceptuado en el mismo.

## 2. Artículo 102.

El caso del artículo 102 constitucional no es muy ajeno a la suerte del 21, si bien este precepto ha sufrido pocas modificaciones desde su aprobación por el constituyente de 1917, consideramos que igualmente enfrenta serios problemas para su adecuada aplicación en la realidad, este artículo en su apartado “A” señala:

*A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la comisión permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la*

---

<sup>112</sup>A inicios del sexenio del presidente Felipe Calderón se habla del proyecto Plataforma México, que en los hechos es lo mismo que el sistema nacional de Seguridad Pública que forma parte de la Estrategia Integral para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Véase la dirección electrónica: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=29337>. Fecha de consulta 3.09.07.

<sup>113</sup>Aunque en los hechos, desde diciembre de 2006 se ha dado la fusión de los cuerpos policiales federales en uno solo. Véase la nota Arranca en los hechos unión de AFI y PFP, en la dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/16/index.php?section=politica&article=018n1pol>. Fecha de consulta 3.09.07.

*designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el ejecutivo.*

*Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.*

*El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta constitución.*

*En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el ministerio público de la Federación, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.*

*El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.*

*La función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.*

*(...)*

Además de los comentarios relativos a la ubicación de este precepto constitucional que ya marcamos al analizar el artículo 21 constitucional, podemos señalar la tan cuestionada situación de la dependencia del titular de la Procuraduría al Poder Ejecutivo, sobre todo en tiempos como los que actualmente vive nuestro país en

que tal parece que *se ha politizado la justicia y se ha judicializado la política*, si bien se ha avanzado en el sentido de que el Procurador General de la República sea propuesto en una terna por el ejecutivo y ratificado por el senado de la República<sup>114</sup> hay quienes proponen que debiera ser el Senado o incluso por elección popular la designación de dicho cargo. Por lo que respecta a sus funciones de persecución ante los tribunales de los delitos y buscar que la justicia sea expedita, así como de intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la constitución y en todos los negocios en que la Federación fuese parte igualmente resulta cuestionable por la abrumadora carga de trabajo que tienen las procuradurías,<sup>115</sup> lo que las hace ineficaces en su respuesta ante la incidencia delictiva. Finalmente, cabe señalar que es un acierto el haber deslindado al Procurador General de la República de la función de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, puesto que era una carga más a su ya de por sí pesada encomienda, todo esto nos hace pensar que debemos reconocer que nuestro sistema de procuración y administración de justicia son modelos limitados, que en la actualidad han sido rebasados por la alta incidencia delictiva, y que no será a través de sobrecargarlos de trabajo como se resolverá el problema de la criminalidad en nuestro país.

### **3. Artículos 104 a 107.**

Estos preceptos contienen lo relacionado con las funciones del Poder Judicial de la Federación, mismos que por su extensión en este caso únicamente destacaremos sus partes conducentes.

---

<sup>114</sup>Situaciones similares podemos observar en varias entidades Federativas en que el gobernador propone al congreso local, ya sea una terna o a un candidato y éste lo aprueba o rechaza, como ya es el caso en 22 entidades federativas como son por ejemplo: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas.

<sup>115</sup>En el *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006*, se señala que durante 2001, se registraron 1,314 653 denuncias en el fuero común y 69,108 en el fuero federal, lo que hace un total de 1,383 761 denuncias a nivel nacional, de las cuales 95.01% corresponde al fuero común y 4.99% corresponde al fuero federal.

El artículo 104 desarrolla la competencia de los tribunales federales, tanto del orden civil como criminal, de los recursos de revisión en contra de resoluciones de los tribunales de lo contencioso y administrativo, así como de las controversias sobre derecho marítimo, aquellas en que la Federación sea parte, así como las contempladas en el artículo 105 constitucional, entre un estado con otros estados y los casos concernientes a los miembros del cuerpo diplomático y consular.

El artículo 105 contempla los casos de conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que se ha denominado controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

El artículo 106 señala las facultades del Poder Judicial de la Federación para dirimir las controversias que por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

El artículo 107 contempla las formalidades y procedimientos señalados en el artículo 103 constitucional, referentes al juicio de amparo, desarrollando los principios de iniciativa o instancia de parte agraviada, de existencia de agravio personal y directo, de la prosecución judicial del amparo, de definitividad del acto reclamado, de estricto derecho y de relatividad de las sentencias, los cuales también son contemplados en la Ley de Amparo.

De esta forma, podemos darnos cuenta de la importancia de los preceptos constitucionales señalados en relación con las funciones del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, éste, al igual que en el caso de la seguridad pública y la procuración de justicia han adolecido de deficiencias por la falta de un servicio de carrera, de profesionalización de su personal, así como por la falta de recursos materiales y humanos para el adecuado desarrollo de su labor, motivo por el que actualmente se busca fortalecer al Poder Judicial a través de más recursos para el desarrollo de sus funciones.

## II. Las políticas públicas en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia

### 1. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), constituye el documento rector de las políticas públicas que regirán durante un período de tiempo determinado, es decir, durante el mandato constitucional de cada titular del Ejecutivo Federal,<sup>116</sup> en dicho documento se enuncian los principales objetivos, estrategias y líneas de acción a seguir para el cumplimiento de las metas establecidas. A continuación, se desarrollará el contenido de este plan en lo referente a la seguridad nacional, la seguridad pública, la procuración de justicia y la ejecución de sanciones.

La seguridad nacional, según el PND, tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población y a las instituciones.

En el diagnóstico sobre el particular, se reconoce el uso discrecional que se había hecho de la seguridad nacional, más para preservar un determinado régimen que para la defensa de la soberanía nacional, lo que se expresa en los siguientes términos:

*En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por*

---

<sup>116</sup>La *Ley de Planeación* establece en su artículo 3° que: "Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados". Véase la dirección electrónica: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/62.htm?s>.

*un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanas. El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación.<sup>117</sup>*

Después de reconocer ese manejo discrecional de la seguridad nacional, se reconoce que el avance democrático demanda una agenda de seguridad nacional moderna y acorde con los nuevos tiempos y fenómenos de vulnerabilidad, con lo que expresamente señala que no se usarán los órganos de inteligencia del Estado para fines personales o de grupo.

Se establece que las funciones de seguridad nacional deberán desarrollarse con pleno apego a los derechos y garantías de los ciudadanos, a través de una agenda de riesgos sistematizada y confiable en la que se contemplan como riesgos el deterioro ambiental y la deforestación así como los fenómenos hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos.

Asimismo, señala que: *el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) deberá ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia.<sup>118</sup>*

---

<sup>117</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* Dirección electrónica [http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion\\_juridica/webpub/Prog02.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf).

<sup>118</sup> *Idem.*

Con base en las premisas anteriores, se estableció el siguiente objetivo rector que dispone: *Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.*<sup>119</sup>

Así como las siguientes estrategias que podemos sintetizar de la siguiente manera:

- Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.
- Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.
- Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.
- Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.
- Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
- Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado Mexicano y los elementos que la componen. Las

---

<sup>119</sup> *Idem.*

agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se pondrá cuidado en salvaguardar la confidencialidad de la información determinada como reservada y se fijarán, asimismo, los términos y condiciones para su desclasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por guardar una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de Derecho. Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional.

Como se desprende de las líneas anteriores, particularmente el gobierno encabezado por el presidente Vicente Fox Quesada (2001-2006), ha buscado -en materia de seguridad nacional- que los órganos de inteligencia desarrollen actividades en un marco legal definido que sirva a los intereses de la nación y no de particulares o de grupos, sin embargo, tal y como lo señalamos en el primer apartado de esta investigación (vid *supra* capítulo uno, pp. 52-55), la seguridad nacional sigue siendo un concepto ambiguo y peor, aun, acotado, sin una regulación específica de sus actividades, lo que podría parecer benéfico para un entorno democrático como el que estamos comenzando a vivir, sin embargo, ante situaciones del entorno nacional e internacional que actualmente prevalecen a las cuales nuestro país no puede sustraerse,<sup>120</sup> nos revelan que el marco de

---

<sup>120</sup>Piénsese, a manera de ejemplo, en los casos del terrorismo, en que se ha especulado con la posibilidad de que terroristas de Al Qaeda o algún otro grupo terrorista utilicen nuestro país para introducirse en los Estados Unidos de Norteamérica, la penetración de grupos delictivos como los Marasalvatrucha, o en los casos de narcotráfico, tráfico de personas, armas, enfermedades infecciosas como el SARS, etc., que aprovechan la porosidad de nuestras fronteras para ingresar o salir de él casi sin control y que se convierte en una seria amenaza a la seguridad interna del país. Un ejemplo es la siguiente nota aparecida en Internet el 15 de noviembre de 2004 que señala: Al Qaeda estudió introducir material nuclear a Estados Unidos (EU) desde el vecino territorio de México, según confesó un militante egipcio capturado en Pakistán a los interrogadores, informó la revista Time. Sharif al-Masri, capturado a fines de agosto cerca de la frontera de Pakistán con Irán y Afganistán, dijo a sus interrogadores que Al Qaeda intentaba hacer entrar a EU material nuclear desde Europa a México o EU", según un documento que circula entre las autoridades de gobierno estadounidenses, indicó la revista semanal. La red liderada por Osama Bin Laden analizó planes

regulación de las actividades de seguridad nacional es precario, e insuficiente para las necesidades y problemáticas que debe enfrentar en la actualidad, por lo que se hace prioritaria una definición en ese sentido.

Ana María Salazar señala que: *pareciera que durante los últimos tiempos casi cualquier problema político del Estado es una "amenaza a la seguridad nacional". Se ha convertido casi en un pasatiempo macabro hacer un listado de todos los temas que a la fecha, por lo menos en México, se pueden identificar como problemas de seguridad nacional*<sup>121</sup>.

Por lo que respecta a la seguridad pública, el PND comienza su diagnóstico señalando que ésta es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y por ende, del actual gobierno. Que el fenómeno de la delincuencia ha afectado gravemente a la población generando un clima de desconfianza e incertidumbre. Asimismo, que ha dado lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

Se reconoce que si bien la tendencia en la incidencia delictiva marca una ligera disminución –de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7 en 2001- la cifra aún es alta, además de señalar que en la realidad muchos delitos no son denunciados.<sup>122</sup>

---

para "contrabandear material nuclear a México, donde los agentes llevarían el material a EU", dijo Masri, según el informe, parte del cual llegó a manos de Time. Aunque la denuncia no fue probada, se sumó a la preocupación de EU respecto a su frontera con México, concluyó la revista. Los funcionarios de inteligencia estadounidenses y mexicanos también discutieron los datos de varios detenidos de Al Qaeda que indicaron que México podría ser utilizado como base para "conseguir material químico, biológico, radiológico y nuclear". Véase la dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/147412/>.

<sup>121</sup> *Seguridad Nacional Hoy, el reto de las Democracias*, Nuevo Siglo, México, 2002, p. 61.

<sup>122</sup> Se estima que la cifra negra de delitos no reportados es de tres a cuatro veces superior a los que son denunciados. Para mayor información Véase, la *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas*, dirección electrónica: <http://www.icesi.org.mx>.

Asimismo, señala algunos de los factores que han contribuido a este clima de inseguridad como:

- La corrupción
- Corporaciones penetradas por la delincuencia
- Inobservancia de la ley
- Leyes obsoletas
- Falta de equidad en la administración de la justicia
- Evasión de la justicia e impunidad
- Un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos
- Mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

Finalmente, hace referencia a los abusos y falta de supervisión de los cuerpos policíacos, así como al sistema penitenciario cuyas características son la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado, con lo que dichos centros y el sistema en general está muy lejos de cumplir con el objetivo para el que fue creado.

Tomando en consideración lo anterior, el PND se propone como objetivo rector: *Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana*, por medio de las siguientes estrategias:

- Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana
- Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales
- Reestructurar integralmente el sistema penitenciario

- Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.<sup>123</sup>

De la lectura de las estrategias propuestas nos percatamos que parecen ser meras declaraciones de principios por su generalidad y ambigüedad, lo que no permite desprender la forma y metas reales a alcanzar, ni el tiempo que tardará conseguir dichos objetivos, por lo que parece ser que su valor es meramente retórico.

Otro aspecto a destacar, es el relativo a la procuración de justicia, el diagnóstico señala que en la década de los ochenta y noventa, dos fenómenos afectaron gravemente a la sociedad mexicana; por una parte, el crecimiento de las actividades delictivas en el fuero federal y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, de estos factores es de destacar: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficacia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales, inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

El documento señala la situación de sobrecarga de trabajo que agobia a las instituciones de procuración de justicia, sobre todo en el caso de los delitos contra la salud, lo que se refleja en mayores recursos destinados a estos delitos, en detrimento de las demás investigaciones que se realizan, el mismo señala que pese a que el aumento no es significativo, la percepción ciudadana sobre el particular es mucho mayor, además de puntualizar que la atención a los

---

<sup>123</sup>Consideramos que cualquier Plan o Programa debe considerar entre sus estrategias como un elemento importante para tener éxito la educación o la formación en valores, que pueden reforzar cualquier otra medida de carácter nacional.

problemas de seguridad y justicia debe ser una responsabilidad compartida con la sociedad y con los tres niveles de gobierno.

Después las reflexiones se centran en la Procuraduría General de la República, al hacer referencia a la carencia de personal ministerial, pericial y policial,<sup>124</sup> asimismo, menciona la poca eficacia acusatoria de la institución –únicamente 28 sentencias acusatorias de cada 100 consignaciones ante juzgados de primera instancia- lo que hace necesario emprender una política de renovación e innovación institucional, para contar una institución moderna y acorde a las necesidades actuales del país.

Lo anterior, se vio reflejado en el objetivo rector número ocho que contempla: *Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos*, a lograr a través de las siguientes estrategias:

- Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos
- Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada
- Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia
- Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup>El Plan señala expresamente sobre el particular: *En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, hay varias limitantes que le impiden cumplir con eficacia las funciones y responsabilidades que establece la ley. Una de éstas es la disminución del personal en áreas sustantivas. Considérese por ejemplo que en 1995 había 1724 agentes del Ministerio Público y 4414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000 el número disminuyó a 1620 y 3180, respectivamente. En el área de Servicios Periciales, sin embargo, la situación fue inversa: de 294 peritos existentes en 1995, su número se incrementó a 524 durante 2000.* Dirección electrónica [http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion\\_juridica/webpub/Prog02.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf).

<sup>125</sup>Los primeros pasos para lograr los objetivos propuestos se dieron con la reestructuración orgánica y funcional de la propia Procuraduría General de la República consolidada con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002 en la que se buscó

Como podemos observar, al igual que en los casos anteriores, los objetivos a alcanzar son demasiado generales, además de no señalar metas e indicadores precisos al respecto, por otra parte, vale señalar que el proceso de reestructuración de la Procuraduría General de la República tomó prácticamente toda la administración del ex Presidente Vicente Fox, si a ello aunamos que el 29 de marzo de 2004 el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas en materia constitucional y penal –misma a la que dedicaremos un espacio más adelante en esta investigación-, por su trascendencia –de ser aprobadas- significaría nuevamente un cambio radical en cuanto a la estructura y funciones de la procuraduría al transformarla en Fiscalía General de la Federación, lo cual lejos de consolidar los objetivos propuestos creemos que los retrasaría más.

De esta revisión podemos concluir que en lo que respecta al PND, la enunciación de los objetivos y estrategias en el discurso suenan coherentes y deseables, sin embargo, en la realidad se han visto pocos resultados concretos, suponiendo sin conceder que quizás sea incorrecto juzgar avances concretos a través de un plan general, en los siguientes apartados nos avocaremos a la revisión de la operatividad de lo enunciado líneas arriba en cada uno de los programas en particular, a saber; el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, el de Procuración de Justicia 2001-2006, y Contra las Drogas 2001-2006.

---

eficientar recursos humanos y materiales, así como reducir los tramos de control en las decisiones relevantes y generar esquemas de servicio de carrera para la profesionalización del personal sustantivo de la institución, así como la especialización en las labores de cada Subprocuraduría, la transformación de la Policía Judicial Federal en la Agencia Federal de Investigación y el fortalecimiento de los servicios periciales. Así lo consideró el Ejecutivo Federal durante su tercer informe de Gobierno al señalar que: *Sus resultados hablan por sí solos, comenzó la reestructuración para evitar la dispersión de responsabilidades y duplicidad de funciones, privilegiar el trabajo sustantivo, principalmente en la especialización del delito, del fomento a la cultura del respeto a los derechos humanos, de una mayor atención a las víctimas, siempre con una mística de servicio.* Los Compromisos y los hechos, *Visión el cambio*, órgano de difusión de la Procuraduría General de la República, Año 2, N° 12, octubre 2003, p. 8.

## 2. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), como instrumento normativo y de planeación, establece las bases para coordinar las acciones del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.<sup>126</sup>

Este documento contiene los principios generales de gobierno y los criterios básicos de la acción gubernamental, que perfilan el nuevo modelo del sistema de seguridad pública nacional. Parte de un análisis sobre los factores que interactúan en la seguridad pública; del estudio de sus causas y efectos, de los retos que enfrentan las corporaciones policiales, integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de la necesidad de modernizar su equipamiento e infraestructura inmobiliaria, de comunicaciones y tecnológica.

El PNSP reconoce que la seguridad pública continúa siendo uno de los grandes retos del Estado mexicano, que la prevención del delito se encuentra indisolublemente vinculada con la procuración, administración de justicia y la readaptación social, por lo que para que ésta funcione debe establecerse *un sistema de instituciones que deben funcionar de manera estructurada y perfectamente coordinadas en cuanto a sus acciones.*<sup>127</sup>

Señala que a la ciudadanía no le queda claro si la prevención del delito está dando los resultados esperados, toda vez que ésta no percibe una mejoría en ese

---

<sup>126</sup>La Secretaría de Seguridad Pública elaboró el programa sectorial en materia de seguridad pública, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa y con fundamento en los artículos: 21 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 20, 21, 22, 23, 26, 29, 30, 31, 32 y 37 de la Ley de Planeación; 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en él se plasman las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para la prevención de conductas delictivas, el mantenimiento del orden público y la preservación de los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, contribuyendo al bienestar social.  
[http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d713/v5/programa\\_nal\\_seg\\_pub.pdf](http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d713/v5/programa_nal_seg_pub.pdf).

<sup>127</sup>Idem.

sentido, lo que repercute en las actividades cotidianas, además de generar desconfianza hacia las instituciones encargadas de proporcionarla, así como en la denuncia de los delitos que se cometen.

Por otra parte, la procuración de justicia se ve agobiada con grandes volúmenes de averiguaciones previas, las cuales no son integradas debidamente, lo que se traduce finalmente en sentencias absolutorias con toda la carga de frustración para las víctimas y descrédito para las autoridades tanto de procuración como de administración de justicia.

Vale la pena citar la conclusión a la que se llega después de los apuntes anteriores, lo que da clara muestra del estado de nuestro sistema de justicia penal:

*El alto nivel de impunidad muestra que el sistema de prevención, procuración y administración de justicia no logra procesar de manera aceptable el volumen de demandas en materia de procuración y administración de justicia que la sociedad le plantea.*

*Se genera un círculo en donde las instituciones unas a otras se pasan la responsabilidad, lo cual genera incentivos para delinquir, ya que la actividad criminal resulta ser un negocio rentable y de bajo riesgo, que se refuerza con el alto nivel de impunidad que aunado a una corrupción extendida y al contubernio de algunos servidores públicos con la delincuencia, colocan a la sociedad en un estado de indefensión tanto jurídica como física frente al hampa.*

*Otro efecto lo podemos advertir en el alto número de población procesada cuya situación jurídica aún no ha sido resuelta del todo, la sobrepoblación en las cárceles y el fracaso de la política de readaptación social.<sup>128</sup>*

Lo anterior, refuerza lo señalado en el capítulo uno de la presente investigación respecto de la necesaria intercomunicación y vinculación entre los subsistemas del

---

<sup>128</sup>Véase el punto III. Marco General, del Programa Nacional de Seguridad Pública en la dirección electrónica: [http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d713/v5/programa\\_nal\\_seg\\_pub.pdf](http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d713/v5/programa_nal_seg_pub.pdf).

sistema de justicia penal, cuando se hizo referencia a la ideas de Luhmann, sobre los vasos comunicantes, precisamente pensábamos en esa falta de coordinación entre las diferentes instancias que integran al sistema de justicia penal y que se refleja en los resultados ya apuntados.

Con base en las consideraciones anteriores, que proporcionan un panorama general de la seguridad pública en nuestro país, el PNSP, establece y señala los objetivos fundamentales que guiarán las acciones de la Secretaria de Seguridad Pública.

Este programa propone como objetivos fundamentales:

- Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana
- Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales
- Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario
- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas
- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior, a través de los siguientes indicadores y metas:

<b>Línea Estratégica</b>	<b>Indicador</b>	<b>Descripción del Indicador</b>
1. Prevenir el Delito para Garantizar la Seguridad Pública y la Tranquilidad Ciudadana	Incidencia delictiva	Permite monitorear la disminución o elevación de la incidencia delictiva en el país.
	Asaltos en carreteras federales	Mide la seguridad a través del incremento o disminución de los asaltos en carreteras federales.
	Accidentes en carreteras federales	Mide la seguridad a través del incremento o disminución de los accidentes en carreteras

**LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y LA POLÍTICA CRIMINAL EN MÉXICO**

		federales.
2. Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública	Reformas al marco jurídico	A través de los proyectos de reformas al marco jurídico, en materia de seguridad pública, mide la adecuación de la legislación actual, atendiendo las demandas de la sociedad.
3. Combatir la Corrupción, Depurar y Dignificar los Cuerpos Policiales	Transparencia y combate a la corrupción	Evalúa al personal para determinar su permanencia a través del Sistema de Control de Confianza.
	Estímulos y recompensas	Evalúa la cantidad de elementos que por su desempeño recibieron un estímulo.
4. Reestructurar Integralmente el Sistema Penitenciario Federal	Readaptación de internos por delitos del orden federal	Permite medir el número de internos readaptados por delitos del orden federal.
	Población penitenciaria	Permite medir la ocupación de espacios penitenciarios y evaluar posibles riesgos por sobrepoblación.
	Libertades anticipadas en los centros penitenciarios	Mide el número de libertades anticipadas otorgadas a través de la aplicación de los beneficios de ley.
5. Promover la Participación y Organización Ciudadana en la Prevención de Delitos y Faltas Administrativas	Evaluación de las acciones de seguridad pública por parte del órgano ciudadano	Mide el desempeño de las instituciones de seguridad pública, a través de encuestas de opinión, apoyándose en los Comités Ciudadanos.
	Comités de Participación Ciudadana	Instalación de Comités Ciudadanos en la República, para promover programas conjuntos con las instituciones de seguridad pública.
6. Establecer Mecanismos de Coordinación y Cooperación con las Instituciones Integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Registro Nacional de identificación de internos en Centros de Readaptación Social	Mide el avance en el registro de internos de los centros penitenciarios.
	Certificación de empresas de servicios de seguridad privada	Mide el grado de avance en la certificación de empresas de servicios de seguridad privada.
	Registro Nacional de personal de seguridad pública	Con este indicador se mide el avance en el registro nacional del personal de seguridad pública (huella y foto).
	Red de Radiocomunicación	Indicador que mide la cobertura geográfica de la Red de

**CAPITULO DOS**  
**MARCO JURIDICO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MEXICO Y EN OTROS PAISES**

		Telecomunicaciones a nivel nacional.
--	--	--------------------------------------

El 24 de abril del 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando un artículo 30 bis que, desarrolla las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública y que, en específico, en la fracción XX señala:

*Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;*

El hecho de reglamentar las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública sin duda es conveniente, sin embargo, esperamos que no suceda, como en otros casos, que las atribuciones o facultades que se consignan en la norma, queden como letra muerta o se conviertan en un obstáculo burocrático a salvar para poder hacer viable la colaboración entre las autoridades locales y federales en materia de seguridad pública.

Podemos señalar que éste, al igual que los demás programas señalados si bien es un documento metodológicamente bien construido, que plantea objetivos generales, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas, sigue teniendo un valor meramente enunciativo, no vinculatorio por su incumplimiento, además de presentar problemas para poder explicar la forma en que se llevarán a cabo los cambios que se proponen, por lo que al igual que en el caso del PND, creemos que difícilmente se pueda cumplir a cabalidad.

### **3. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Ley de Planeación, para la realización de las diversas funciones que tiene asignadas el Poder Ejecutivo Federal, entre ellas la de procuración de justicia, corresponde al titular de dicho poder, formular el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ).<sup>129</sup>

De conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley de Planeación que señala:

*La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:*

*I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;*

---

<sup>129</sup>El Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 emana del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, a través del cual se diseñan las actividades de la administración pública, en concordancia con el propio Sistema Nacional de Planeación Democrática. En este tenor los principales desafíos de la procuración de justicia mexicana al inicio del siglo XXI son hacer eficientes las instituciones encargadas de dicha función; combatir la impunidad, la corrupción y frontalmente al narcotráfico y a la delincuencia organizada; fomentar la protección de los derechos humanos, y atender a las víctimas de los delitos para tal efecto el sistema de procuración de justicia está orientado a combatir la delincuencia en el ámbito nacional, se han diseñado nuevas formas y estrategias que hacen más efectiva su lucha. Con la integración del Sistema Nacional de Procuración de Justicia, que aglutina a todas las procuradurías del país, incluyendo a la del Distrito Federal y la Justicia Militar, se realizan periódicamente reuniones de análisis y estudio para el desarrollo de procesos, proyectos y programas conjuntos que fortalezcan su actividad institucional para la lucha contra la delincuencia.

*II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;*

*III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;*

*IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;*

*V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y*

*VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.<sup>130</sup>*

El PNPJ destaca que la planeación de las actividades que corresponden al Ejecutivo Federal deben idearse para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines, objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Federal, teniendo como principios, entre otros, la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida; y, el respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

Señala el artículo 3° de dicha ley, que el Poder Ejecutivo Federal, debe ejercer sus atribuciones a través de acciones ordenadas racional y sistemáticamente, de conformidad con las normas, principios y objetivos que señalan la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan. De acuerdo con el mismo precepto, en el

---

<sup>130</sup>Véase la dirección electrónica: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/62.htm?s>.

referido Plan Nacional de Desarrollo, en el que se han de fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades: se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Asimismo, por disposición del numeral 16 de la citada ley en comento, a las dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo desde luego, a la Procuraduría General de la República –aunque es de hacer notar que ésta no se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, les corresponde elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados; asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República; elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes; considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados; vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al PND y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional respectivo; y, verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades del sector que les corresponda.

En ese sentido, el programa propone la siguiente misión y visión:

*Misión*

*Representar a la sociedad en la investigación y la persecución de los delitos, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos, garantizando el Estado de derecho. Se contará con personal de excelencia, con vocación de servicio y sólida formación para el mejor cumplimiento de sus actividades.*

### *Visión*

*Tenemos una clara visión institucional para el mediano y largo plazos: visualizamos en tres años una estructura funcional de procuración de justicia, en seis un sistema saneado. Lo anterior, para que en el año 2025 las instituciones que participan en la procuración de justicia sean de excelencia, cuenten con personal con vocación de servicio y sólida formación que contribuya a que los ciudadanos vivan en condiciones que promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de derecho.*<sup>131</sup>

El PNPJ señala los siguientes objetivos generales:

- Volver eficiente la Institución
- Prevenir el delito y atender a las víctimas del delito
- Fomentar el respeto a los derechos humanos
- Combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada
- Combatir la impunidad
- Combatir la corrupción.

Lo anterior, trata de sintetizarse en el siguiente objetivo rector: *Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos*, por medio de 7 objetivos particulares:

- Lograr un sistema de procuración de justicia a nivel nacional eficaz y eficiente
- Generar las condiciones legales, institucionales y administrativas que permitan la transformación del sistema de procuración de justicia de la Federación, fortaleciendo su autonomía, independencia y profesionalización
- Fortalecer el marco normativo, legal reglamentario, sustantivo y procesal, que permita regular los conflictos y relaciones que se dan entre

---

<sup>131</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.htm.pgr.gob.mx/homepage.htm>.

gobernantes y gobernados y los particulares entre sí, y que haga posible sancionar pronta y oportunamente a los transgresores de la ley

- Crear las bases legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético, para el Ministerio Público y la Policía Investigadora, Ministerial o Judicial según sea el caso, dentro del nuevo modelo de Procuración de Justicia
- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada
- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia
- Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas
- Diseñar, coordinar y evaluar las políticas nacionales en materia de procuración de justicia
- Cumplir oportunamente los mandamientos judiciales y ministeriales
- Reducir el rezago en la integración de averiguaciones previas
- Esclarecer los hechos probablemente delictivos
- Establecer el Sistema Nacional de Información
- Realizar la reestructuración orgánica, funcional y de operación de las instituciones
- Fortalecer los recursos humanos a través de la mejora salarial y estímulos al desempeño
- Profesionalizar a su personal sustantivo, a efecto de obtener una unidad de doctrina y criterios de actuación
- Vigilar permanentemente la protección del interés público en los juicios de amparo y el respeto a la legalidad en el desarrollo de los mismos
- Perfeccionar la intervención del Ministerio Público de la Federación en la defensa jurídica del patrimonio de la Federación
- Establecer mecanismos permanentes de promoción, fortalecimiento y defensa de los derechos humanos; así como de capacitación del personal de la institución en ese ámbito

- Equipar con tecnología de punta al Ministerio Público y sus órganos auxiliares
- Conjuntar esfuerzos y recursos con los tres niveles de gobierno a fin de elaborar productos estratégicos de inteligencia y fortalecer la coordinación intersecretarial, inter e intrainstitucional
- Establecer un mecanismo eficaz de localización de fugitivos y de atenciones a las solicitudes de extradición, tanto formuladas como recibidas por México
- Fortalecer, promover y desarrollar la cooperación nacional e internacional
- Fortalecer la cooperación internacional con pleno respeto a la soberanía nacional, y establecer mecanismos de acercamiento con otros países y con organismos multilaterales, a fin de implementar y ejecutar estrategias integrales en el combate al tráfico ilícito de drogas y a la delincuencia organizada, así como en materia de combate al terrorismo y a la corrupción
- Fortalecer los órganos de fiscalización y control, y promover la cooperación interinstitucional en las tareas de supervisión y vigilancia
- Fomentar la legalidad y participación ciudadana en las tareas de la procuración de justicia
- Mantener informada a la sociedad sobre el quehacer de las instituciones, a través de mecanismos transparentes de rendición de cuentas
- Promover la prevención de los delitos y los servicios a la comunidad, mediante un esfuerzo nacional de integración de instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales y la sociedad en general
- Atender oportunamente las peticiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos de derechos humanos de las entidades Federativas
- Implementar acciones para la adecuada atención de las víctimas u ofendidos de delitos.

El PNPJ, es bastante ambicioso, extenso y propositivo, sin embargo, al igual que en el caso de los planes y programas analizados enfrenta a graves problemas para su materialización, como ya lo señalamos, prácticamente ha concluido la presente administración y si bien es cierto ha habido avances, es difícil que se logren consolidar todos los objetivos y metas propuestos, además de la incertidumbre que se habría generado de haberse aprobado la propuesta del ejecutivo de marzo de 2004, la cual implicaba cambios radicales en la institución, lo que sin duda hubiese afectado la consolidación de los objetivos propuestos.

#### **4. Programa Nacional contra las Drogas 2001-2006.**

Siguiendo con el análisis de los diversos documentos rectores del sistema de justicia penal, vale la pena examinar el contenido del Programa Nacional contra las Drogas (PNCD), ya que si bien éste deriva de objetivos señalados tanto en el PND y en el PNPJ, es un buen ejemplo del manejo de la Política Criminal del Estado Mexicano para enfrentar el reto que plantea el narcotráfico y la dogradicción.<sup>132</sup>

Este programa se estructura a partir de la consideración de tres elementos a saber; la objetividad en el planteamiento, un enfoque integral del problema, así como un rigor metodológico que aseguren el buen éxito del objetivo que persigue este programa, que es: *lograr el control del consumo de drogas y combatir el problema del narcotráfico.*<sup>133</sup>

De esta forma, el PNCD, define la posición del Estado Mexicano respecto del problema que representan el tráfico y uso ilícito de drogas al señalar:

---

<sup>132</sup>El Programa señala que: *El proceso de planeación para integrar el Programa Nacional para el Control de Drogas (PNCD), parte de la premisa de presentar en un solo documento un planteamiento programático que dé respuesta simultánea e integral a un problema que adopta modalidades y manifestaciones diversas, así como procedimientos cambiantes por parte de la delincuencia organizada.* Para tener acceso al documento completo puede consultarse la dirección electrónica: <http://www.htm.pgr.gob.mx/homepage.htm>.

<sup>133</sup>*Idem.*

*El Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, es un Programa Especial en el que se establece la postura que asume el Gobierno de México ante el problema del narcotráfico en todas sus modalidades y manifestaciones. Lo anterior, con base en el marco legal específico que para tal efecto dispone el Estado Mexicano.<sup>134</sup>*

La consideración sobre la importancia de este programa se muestra claramente si se revisa el objetivo rector número 8 del área de Orden y Respeto, en el que se considera como una cuestión de seguridad nacional la atención a este tipo de fenómeno.

Como se señaló, la estructura de este programa se orienta a prevenir y abatir el consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización de drogas ilícitas, así como de las diversas sustancias que sirven para su producción y los delitos conexos a este fenómeno como lo son el lavado de dinero y el tráfico de armas.

Para lograr lo anterior, el programa establece diversas líneas de acción para coordinar los esfuerzos de las diversas dependencias que participan en la prevención y combate a las drogas, las cuales son:

- Prevención y control de la demanda
- Prevención y control de la oferta
- Atención a delitos conexos
- Cooperación internacional
- Lograr la desarticulación de las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de drogas y la comisión de delitos conexos
- Atacar frontalmente la producción y comercialización de drogas
- Generar en la sociedad una cultura de rechazo a las drogas que actúe de manera permanente como barrera preventiva para su consumo

---

<sup>134</sup> *Idem.*

- Realizar acciones tendentes a inhibir los factores del consumo de drogas
- Coadyuvar en acciones de tratamiento y reincorporación social de los farmacodependientes; y
- Fortalecer las relaciones y mecanismos de cooperación con otros países y organismos internacionales, con el objetivo de combatir de manera integral y eficaz el narcotráfico.

Lo anterior, apegado a un marco estricto de derecho en el que se respeten las garantías individuales de todos aquellos que sean investigados o procesados con motivo de la probable comisión de este tipo de ilícitos, estrategia que, según refiere el PNCD, asimismo, reconoce que es necesaria la concurrencia de instancias de los tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil y de los gobiernos extranjeros para formar un frente común en esta lucha.

Es de destacar el punto número 3 del marco legal del PNCD, que refleja expresamente la visión del Estado mexicano frente al problema de las drogas y por ende la Política Criminal o política pública para enfrentar a esta problemática:

*El flagelo de las drogas se ha redimensionado, hoy existen más organizaciones delictivas dedicadas a esta actividad ilícita, las cuales cuentan con enormes recursos que les permiten la utilización de tecnología de vanguardia tanto en armamento como en medios de comunicación, su poder corruptor origina impunidad y descrédito hacia las instituciones. El Estado Mexicano tiene claro que su objetivo principal debe ser la suma de esfuerzos de la actividad institucional en los tres niveles de gobierno que le permitan coordinación, coherencia, unidad en la visión, atención y acciones en contra de este cáncer social.*

*En este marco, el Programa Nacional para el Control de Drogas se constituye como el instrumento de que dispone el Estado Mexicano, para articular las acciones de las diversas autoridades involucradas en este problema, a fin de*

*darle una atención integral y eficaz al narcotráfico y delitos que le son conexos.*

*A través del Programa Nacional para el Control de Drogas, el Estado Mexicano hace uso de las facultades que le son inherentes en la materia, a efecto de implementar una política antinarcóticos que impulse la realización de acciones educativas para proteger y salvaguardar la salud de la población previniendo el consumo y reduciendo la demanda de drogas.*

*El Gobierno de México considera al narcotráfico como una amenaza para su seguridad nacional al atentar contra las instituciones y la sociedad; es tarea primordial del Estado luchar de manera decidida e impostergable contra las actividades de las organizaciones del narcotráfico evitando la producción y tráfico de drogas en territorio nacional, así como preservar las estructuras políticas, jurídicas, económicas y sociales de la Nación en favor de la sociedad en su conjunto.<sup>135</sup>*

Es así como podemos apreciar que en este documento en particular se hace explícita la posición del Estado Mexicano sobre el problema de las drogas y las estrategias que propone para su combate y atención, a través de criterios de corresponsabilidad y cooperación interinstitucional e internacional lo que podemos apreciar en la siguiente declaración:

*El compromiso fundamental que el Estado asume en la lucha por combatir los delitos contra la salud y conexos se sintetiza en renovar los principios emanados de la idiosincrasia del pueblo de México y de la experiencia acumulada a lo largo de su historia, misma que ha quedado plasmada en el texto constitucional y que se pone de manifiesto a través de la estructura y funcionamiento de sus instituciones.<sup>136</sup>*

---

<sup>135</sup> *Idem.*

<sup>136</sup> *Idem.*

El PNCD, resulta ser un valioso instrumento y ejercicio de planeación y definición de políticas públicas o Política Criminal, en la atención a una amenaza tan grave para la convivencia social como lo es el narcotráfico y la drogadicción, sin embargo, al igual que en el caso de los instrumentos anteriormente analizados, está sujeto y depende de diversas circunstancias –voluntad política- que lo hagan efectivo, asimismo, que es sumamente difícil saber el cumplimiento de las metas y objetivos comprometidos, aunado a la situación de que tal parece que el programa se estructura siguiendo las situaciones, circunstancias o compromisos del momento y no existe una definición de mediano y largo plazo sobre el particular.

Después de realizar el ejercicio de revisión de todos estos instrumentos de política pública,<sup>137</sup> observamos que si bien se trata de instrumentos bien contruidos metodológicamente, además de bien fundamentados, que proponen objetivos generales, específicos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores, también es cierto que en la mayoría de los casos se trata de instrumentos de un valor meramente declarativo, que por el incumplimiento con lo preceptuado en ellos no tiene ninguna consecuencia, además de estar sujetos en su cumplimiento a los recursos presupuestales que se destinen para ello, así como de un factor extralegal que es la voluntad política para que muchas de sus propuestas lleguen a buen término, además de contar con que se trata de instrumentos de una duración muy corta –un sexenio puede no ser suficiente para implementar muchas de las propuestas que contienen-, por lo que se refleja en su contenido más que nada la visión de cada gobierno en turno, y no la visión del Estado Mexicano, lo que impide que se consolide una verdadera Política Criminal en nuestro país y como lo hemos señalado, se reduzca el manejo político de la situación criminal, lo que puede resultar sumamente peligroso.

---

<sup>137</sup>La utilización reiterada de este término tiene como finalidad remarcar que en la visión actual de la administración pública, es un “término de moda”, que puede que diga mucho y nada a la vez, sin embargo, suena moderno, actual y en consonancia con las tendencias modernizadoras de la administración pública que llevan más de una década en nuestro país, así pues, entiéndase como una ironía el uso de este término en esta investigación, ya que lo correcto es utilizar para este caso el término Política Criminal.

En los siguientes apartados analizaremos algunos aspectos relacionados con cambios que se han dado en los últimos años para tratar de consolidar una posición del Estado mexicano sobre la seguridad y justicia en nuestro país, lo que nos podrá indicar si estos esfuerzos van en la dirección señalada de consolidar una verdadera Política Criminal o simplemente atender políticamente la cuestión criminal.

### **III. Las reformas jurídicas en materia de Seguridad Pública.**

#### **1. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

A mediados de la década de los noventa del siglo pasado, en plena crisis de nuestro modelo de justicia penal, se emprendió un esfuerzo –creemos que loable– para presentar un frente unificado por todas las instituciones de los tres niveles de gobierno a la cuestión criminal, lo que implícitamente era un reconocimiento de que el modelo de justicia penal ya no estaba dando los resultados que de él se esperaban, además de reconocer una dinámica de la delincuencia que rebasaba en muchos casos a las autoridades de los tres niveles de gobierno, que “por cuestiones de competencia, territorio o fuero”, simplemente quedaban al margen de cualquier posibilidad de actuación. Este reconocimiento obligó a revisar nuestro marco constitucional para tratar de adecuarlo a estas nuevas necesidades, lo que en el caso específico se vio reflejado en una reforma al artículo 21 constitucional<sup>138</sup> para establecer que: *La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

---

<sup>138</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Prontuario Jurídico de la Procuraduría General de la República, Tomo I, México, 2002, p. 22.

Si embargo, como ha sucedido con muchas reformas constitucionales y con diversas leyes en nuestro país, esta reforma parece que no tuvo mayores efectos, lo que provocó que en 1994 nuevamente se realizaran modificaciones al precepto constitucional señalado para fortalecer a este sistema al reconocer a la seguridad pública como una función del Estado mexicano en su conjunto, así como señalar los principios que deben guiar la actuación de las instituciones policiales que para esa fecha se encontraban bastante desacreditadas. La reforma constitucional se resolvió en los siguientes términos:

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*<sup>139</sup>

Lo anterior, parecía dar la impresión de ser una reafirmación del compromiso fundamental del Estado Mexicano de brindar seguridad a la población, como política de Estado quedó reafirmada a través de esta reforma constitucional, por otra parte vale señalar que durante la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado, se realizó un esfuerzo por cristalizar el mandato constitucional a través de la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, por medio de la reglamentación del mandato constitucional señalado, lo que dio pauta para la Publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP).<sup>140</sup>

Es así que para empezar, esta ley de carácter general, tiene como objeto establecer las bases de dicha coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del SNSP. La ley establece que: *la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene*

---

<sup>139</sup>D.O.F., de 31 de diciembre de 1994. Véase *Prontuario Jurídico de la Procuraduría General de la República*, Tomo I, Ob. Cit., p. 22.

<sup>140</sup>D.O.F., de 11 de diciembre de 1995.

como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, que las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, con lo que se pretende dar cobertura a todo el espectro de la justicia penal en nuestro país, asimismo, señala que el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad, con lo que pretende marcar la visión del Estado Mexicano no sólo para utilizar al *ius puniendi* para mantener el control social, sino atender desde sus orígenes la criminalidad desde una perspectiva integral.

Por otra parte, señala que la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de dicha ley. Prevé mecanismos para buscar que la actuación de los miembros de las instituciones policiales se rija por los principios de eficiencia, profesionalismo y honradez, así como la integración de diversos instrumentos de información, así como de mecanismos de participación social.

Para el logro de los objetivos anteriores, la ley establece que las autoridades competentes, se coordinarán para:

I.- Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública

II.- Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley

III.- Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes

IV.- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional

V.- Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y

VI.- Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.<sup>141</sup>

Asimismo, prevé que la coordinación en la diversas materias relacionadas con el establecimiento de dicho Sistema Nacional de Seguridad Pública se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación<sup>142</sup> del cual daremos cuenta a continuación, como el órgano superior de decisión en materia de seguridad pública en nuestro país.

## **2. El Consejo Nacional de Seguridad Pública.**

Según lo establece el artículo 12 de la LGEBCSNSP, el Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

I.- El Secretario de Seguridad Pública,<sup>143</sup> quien lo presidirá

---

<sup>141</sup>Artículo 9 de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

<sup>142</sup>Artículo 11 *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

<sup>143</sup>José Elías Romero Apís señala que: *ha quedado establecida la Secretaría de Seguridad Pública y, con ello, se replantea un viejo debate (...) hay quienes ven sincero temor que esta dependencia*

- II.- Los Gobernadores de los Estados
- III.- El Secretario de la Defensa Nacional
- IV. -El Secretario de Marina
- V.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes
- VI.- El Procurador General de la República
- VII.- El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII.- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además, el artículo 13 señala que para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia, la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Para la operación del Consejo, éste contará con un Secretario Ejecutivo, quien podrá ser removido libremente por dicho Presidente, quien coadyuvará con el presidente del consejo para que éste conozca y resuelva sobre los siguientes asuntos:

- I.- La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- II.- La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública

---

*pueda ir más allá de lo literal. La fórmula de llevar a la policía al gabinete presidencial suele implicar regenerar un Estado-policía, de cuyos intentos todavía no termina de arrepentirse la historia, sobre todo cuando se recuerda aquella cartera de policía que la revolución francesa depositó en un tal José Fouché, o la que el tercer Reich confió a un tal Heinrich Himmler. El desafío de la justicia, Miguel Angel Porrúa, México, 2001, p. 171.*

- III.- La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados
- IV.- La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales
- V.- La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales
- VI.- La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes
- VII.- La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública
- VIII.- El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo
- IX.- La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>144</sup>

Tendiendo como obligación reunirse por lo menos cada seis meses (artículo 16) para analizar los puntos de la agenda que sea propuesta por el Secretario ejecutivo del sistema.

Podemos afirmar, que la integración de este consejo ha sido polémica desde sus orígenes, ya que el funcionamiento del mismo ha servido más para un control político de las entidades Federativas a través de los recursos que se brindan a los estados por medio del Fondo de Seguridad Pública (FOSEG), así como en una clara imposición de en qué y cómo deben gastarse los mismos, lo que sin duda ha generado descontento entre los gobernadores, para corroborar lo anterior, baste señalar que a principios de 2004, en una fallida reunión de este consejo se reprochó al Secretario de Seguridad Pública los modos autoritarios de manejar dichos recursos y en general el funcionamiento del Consejo, dando pauta a que los gobernadores constituyeran su Conferencia Nacional de Gobernadores

---

<sup>144</sup>Artículo 15 de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

(CONAGO), para tratar éste y otros asuntos de su interés, lo que aunado a diversos conflictos al interior del gabinete presidencial generó la salida de Alejandro Hertz Manero de dicha Secretaría, lo que muestra que este consejo no ha logrado los objetivos para los cuales fue creado y refuerza el manejo –más político que de Política Criminal- que se ha hecho de la seguridad pública y de sus instituciones.

Lo anterior refleja que el marco jurídico de nuestro sistema de justicia penal requiere ser reforzado y reestructurado, lo que da pauta, por su posible trascendencia, a contemplar en un apartado especial, la iniciativa de reformas al Sistema de Justicia Penal que presentó el Ejecutivo en marzo de 2004.

#### **IV. Los proyectos de reformas jurídicas de 2004 y 2007 en materia de procuración e impartición de justicia penal.**

El 29 de marzo de 2004, el titular del Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. El objetivo que se buscaba era incrementar los niveles de seguridad y justicia en nuestro país y aumentar la vigencia de los derechos humanos como una auténtica política de Estado.<sup>145</sup>

Destacan como puntos de esta propuesta la creación de una Fiscalía General de la Federación con autonomía constitucional, un modelo procesal penal que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos.

Al enviar la iniciativa de reformas constitucionales y legales, el entonces, presidente Vicente Fox Quesada, señaló que la propuesta responde a los reclamos que por décadas ha expresado la ciudadanía para contar con un

---

<sup>145</sup>Véase la dirección electrónica: <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/>.

Sistema de Justicia Penal confiable, rápido, eficaz y transparente, lo que sin duda es loable, y que, según señaló, de aprobarse, los alcances de la propuesta de reformas significarán un cambio histórico sin precedentes en la calidad de nuestra convivencia social.

La iniciativa se sustenta en tres pilares: reestructurar orgánicamente las instituciones de seguridad pública, transformar el procedimiento penal y profesionalizar la defensa penal. Durante este apartado vamos a destacar los puntos más importantes de esta iniciativa en relación con el tema que nos ocupa, es decir, constatar si a través de ésta podemos en verdad apreciar una reforma integral a nuestro sistema de justicia penal que refleje una política de Estado sobre la cuestión criminal que sea acorde con los postulados de un Derecho penal mínimo, racional y garantista.

Vale la pena apuntar que Sergio García Ramírez, ha expresado sobre la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo Federal, que ésta sirve al propósito de lo que señala la exposición de motivos de llevar a cabo una reforma estructural del sistema de justicia penal mexicano que evoca la intención de efectuar otros procesos de reforma que aún se encuentran pendientes como el caso de la reforma hacendaria, energética, laboral y del mismo Estado.

*Señala que: sobra decir que el sistema penal es la manifestación más delicada y elocuente del encuentro entre el poder público y los ciudadanos: sea para preservar, sea para afectar los bienes fundamentales de aquéllos. De ahí la relevancia de dicho sistema desde la perspectiva de la tutela de los derechos humanos y, no menos, de la preservación, defensa y desarrollo de la democracia.*<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup>Comentario a la Iniciativa de reforma Constitucional en Materia Penal del 29 de Marzo de 2004, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXVII, Número 111, Septiembre-Diciembre 2004, p. 1086.

Que de 1917 a la fecha se han realizado innumerables cambios al texto constitucional en este rubro y que esto refleja la insatisfacción que los mismos han provocado, lo que puede constatarse en los comentarios vertidos por el titular del ejecutivo en la exposición de motivos a la hora de justificar los cambios anteriores:

*A nadie escapa que la percepción ciudadana respecto de la procuración e impartición de justicia, así como el sistema de seguridad pública, no han dado los resultados que la sociedad espera de ellos, a pesar de que, cuando menos en el ámbito federal, ha habido una sensible disminución de la criminalidad, atendiendo a las estadísticas oficiales y algunas privadas. Esta percepción se atribuye principalmente al descrédito de las Instituciones por la ineficacia en el actuar de las autoridades, que se traduce en inseguridad pública y en mayor impunidad.<sup>147</sup>*

Que la “reforma estructural” se sustenta en tres ejes a saber:

*En la especie, la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, así como crear tribunales especializados en adolescentes y jueces de vigilancia de la ejecución de penas y, por último, la profesionalización de la defensa penal.<sup>148</sup>*

Así justifica la visión del Estado que existe detrás de la iniciativa presentada sustentándola en lo siguiente:

*La propuesta de Reforma Estructural de mérito, implica un cambio de modelo en los sistemas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que sea acorde con la consecución del Estado de Derecho al que todos aspiramos y que responda a las exigencias del régimen democrático que día*

---

<sup>147</sup>Véase la Iniciativa de reformas Constitucionales, p. 1. Dirección electrónica: [http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas\\_ssp.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf).

<sup>148</sup>*Ibidem*, p. 2.

*a día estamos construyendo todos los actores políticos de la mano de la sociedad.*<sup>149</sup>

Así pues, dejando establecidos los motivos que dan origen a esta iniciativa, vamos a comentar algunos aspectos de su contenido, el cual desglosaremos a continuación.

La iniciativa plantea *reconocer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la presunción de inocencia*, elevada a garantía constitucional, ésta supondría que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se demuestre legalmente su responsabilidad.

La presunción de inocencia es una garantía del procedimiento prevista en la Convención sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la cual puede tener tres significados a saber; como garantía básica del proceso penal; como regla del tratamiento del imputado durante el proceso y como regla relativa a la prueba. En su primer significado, la presunción de inocencia se convierte en un límite a la configuración de normas penales que supongan la presunción de culpabilidad y que impliquen al acusado como carga el probar su inocencia. Como regla de tratamiento al imputado, evitaría la imposición anticipada de las consecuencias derivadas de la sentencia condenatoria, entre otras, la privación de la libertad.

Como podemos desprender de lo anterior, ésta debe ser una característica de un Derecho penal garantista, es irónico que en nuestro Derecho penal ésta no sea una garantía expresamente consagrada en nuestro texto constitucional sino que tenga que derivar de una interpretación a contrario *sensu* de nuestros artículos 14, 16 y 20 constitucionales, por lo que, de aprobarse, sería un elemento para fortalecer un Estado democrático de Derecho<sup>150</sup> que reconozca y respete los

---

<sup>149</sup>*Ibidem*, p. 3.

<sup>150</sup>Rafael Macedo de la Concha expresó: *los sistemas procesales dependen del régimen político en el cual se desarrollan. El régimen democrático no es la excepción. Busca la instauración de los*

derechos humanos y garantías que nuestras leyes otorgan a los habitantes de nuestro país, sin distinción de ninguna especie.

La iniciativa propone la utilización del *principio de oportunidad*, que podemos entender como la facultad de la autoridad ministerial para no iniciar, suspender, interrumpir o hacer cesar el curso de la persecución penal de un hecho delictivo, cuando así lo aconsejen razones de utilidad social o de Política Criminal.<sup>151</sup>

Con la aplicación del principio de oportunidad se busca, por una parte, la descriminalización de los hechos punibles, evitando la utilización del *ius puniendi* en aquellos casos en que existan otros mecanismos de reacción frente al injusto penal, o bien, en supuestos en que resulte innecesaria su aplicación. Por otra parte, se busca eficientar al sistema procesal descongestionando a la justicia penal, tan saturada de asuntos que podrían ser resueltos por otras vías que no impliquen la vía penal.

Otra manifestación de este principio de oportunidad, sería el *proceso abreviado*,<sup>152</sup> que supone prescindir del desahogo de algunas pruebas, en virtud de que existe confesión del imputado, misma que sea acorde con otras pruebas existentes.<sup>153</sup>

Otra propuesta es la de *privilegiar los mecanismos de oralidad, así como los esquemas de justicia alternativa*, lo anterior obedece a que tradicionalmente nuestros procesos penales se resuelven de manera lenta y costosa, convirtiéndose en una carga y fuente de frustración y, en muchos casos, de doble victimización para quienes acuden ante los tribunales, contraviniendo lo

---

*Estados de Derecho y la implementación de los procesos penales en concordancia con las reglas y prácticas de la democracia. En este sentido, los acuerdos internacionales en la materia han buscado la instauración de sistemas de justicia penal que apuntalen el régimen democrático y actúen con pleno respeto a sus normas y valores. Por qué debemos reformar el Sistema de Justicia Penal*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004, p. 11.

<sup>151</sup>Véase *Por qué debemos reformar el Sistema de Justicia Penal*, Ob. Cit., p. 15.

<sup>152</sup>*Ibidem*, p. 16.

<sup>153</sup>Es de destacar que este principio de oportunidad ya se encuentra previsto en nuestro sistema jurídico, en la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, en el proceso penal sumarísimo, establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales.

establecido en el artículo 17 constitucional sobre la obligación de brindar una justicia expedita, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Así pues, se propone en la iniciativa privilegiar la oralidad, consistente en el predominio de la palabra hablada durante el procedimiento, lo que pretende hacer que los procedimientos sean más ágiles, rápidos y transparentes.

Otro aspecto a destacar es la utilización de la conciliación<sup>154</sup> en todos los delitos perseguibles a petición de parte e incluso en los de oficio, a condición de que no sean graves, con lo que se busca disminuir los asuntos turnados a los tribunales, agotando instancias previas.

Otra propuesta consiste en la transformación de la actual Procuraduría General de la República en una *Fiscalía General de la Federación*, que, por disposición constitucional, gozaría personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía presupuestaria y de gestión, lo que le aseguraría –según el proyecto– una actuación libre de presiones políticas.

Esta Fiscalía estaría integrada por un Fiscal General, fiscales generales adjuntos, fiscales especializados, fiscales de circuito, procuradores y fiscales.<sup>155</sup> Finalmente, el Fiscal General duraría en su encargo 5 años, con posibilidad de ser ratificado por otro período igual, los Fiscales de Circuito serían nombrados por el Presidente de la República con ratificación del Senado, su encargo duraría 4 años con posibilidad de ser ratificados por otro período del mismo tiempo.

---

<sup>154</sup>Es importante señalar que en algunas entidades Federativas como Querétaro y Quintana Roo, se emplea desde hace unos años la mediación, como mecanismo alternativo de justicia con buenos resultados, por lo que explorar alternativas como la conciliación, e incluso el arbitraje pueden sumarse a estos mecanismos alternativos con buenas posibilidades de éxito.

<sup>155</sup>Los fiscales se encargarían de investigar y perseguir los delitos federales. A su vez, los procuradores, quienes pertenecerían a la Institución del Ministerio Público, tendrían como misión vigilar que todas las actuaciones que se llevarán al cabo bajo un estricto apego a la ley y a la Constitución. Instituto Nacional de Ciencias Penales, *10 razones para reformar el Sistema de Justicia Penal en México*, México, 2004, p. 13.

Otra de las propuestas consiste en *modernizar el sistema penitenciario*, el cual no ha cumplido con los objetivos para los cuales fue instituido. El diagnóstico es claro, la prisión no readapta ni resocializa, el hacinamiento y la corrupción son sus signos más evidentes. Por lo que la iniciativa propone cambiar el paradigma de los centros de reclusión y convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, a través de combatir la corrupción, mejorar las instalaciones y aplicar un programa integral de readaptación social.

Entre las estrategias para la modernización de nuestro sistema penitenciario, la iniciativa contempla crear la *figura del juez de ejecución de sanciones*. Partiendo del reconocimiento de que una vez que se ha dictado la sentencia, la ejecución de la pena corresponde a un poder distinto del que la pronunció, y que no se da seguimiento al cumplimiento de la misma, lo que da origen a abusos y violaciones de derechos, la iniciativa propone la creación de la figura del Juez de Ejecución de Sanciones, éste será el vigilante de la legalidad en la ejecución de las penas, las cuales seguirán bajo la responsabilidad de los órganos administrativos, pero existirá una autoridad judicial que vigilará y controlará los posibles abusos que se pudieran cometer por éstas.

El juez de ejecución de sanciones tendría como atribuciones:

- Autorizar las determinaciones de la autoridad ejecutora que conceden los beneficios preliberacionales a que tenga derecho el sancionado
- Resolver, en caso de controversia entre la autoridad penitenciaria y el sancionado, sobre los derechos y obligaciones de ambos, dentro de los Centros de Readaptación Social
- Vigilar la adecuada ejecución de las sanciones con base en el principio de legalidad, y con estricto apego a la protección de los derechos humanos y las garantías de los sancionados.

Con estas propuestas se pretende establecer un sistema de reclusión más ordenado y seguro que intente dignificar a quienes se encuentran en los centros de reclusión buscando hacer efectiva la readaptación social.

La justicia de menores, es otra de las propuestas que contempla la iniciativa, a través de una *Ley General de Justicia Penal para Adolescentes*,<sup>156</sup> que se aplicaría a todos aquellos entre los doce y los dieciocho años de edad, que comentan un injusto penal contemplado como tal en las leyes especiales (federal y estatales)<sup>157</sup>, tomando como base la capacidad que tienen los adolescentes para entender las consecuencias de sus conductas delictivas, para, en caso de proceder, ser considerados como sujetos de un proceso judicial.

El proyecto de ley de justicia para adolescentes, pretende quitar la visión paternalista del Estado en el tema y verlo como un Estado protector de garantías, se pretende establecer el derecho al debido proceso e incluir la figura de Defensor Público Federal, encargado de representar los intereses del menor. Las sanciones establecidas en la ley se caracterizarían por ser proporcionales, racionales, socioeducativas e individualizadas. Además se propone incorporar nuevas figuras como la libertad asistida, el abandono del trato con determinadas personas, la restricción de asistir a determinados lugares, el internamiento domiciliario y el internamiento durante el tiempo libre, así como la creación de tribunales especializados en menores y juicios orales.

---

<sup>156</sup>Al margen de otras consideraciones, es de señalar que el término “adolescentes” es polémico, ya que las convenciones y leyes que, en el ámbito internacional, se han creado –y que nuestro país ha suscrito y ratificado- ya sea para proteger o hacer responsables a los sujetos entre los doce y dieciocho años, utilizan el término “menores de edad”, no sólo por un prurito semántico, sino por las implicaciones que tiene el primer término, ya que la adolescencia puede empezar o concluir fisiológicamente antes o después de las edades señaladas, en cambio, la expresión menor de edad, es un concepto jurídico que da mayor precisión y seguridad en su uso, lo que consideramos como más adecuado y que se ha sostenido en foros como el realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, durante *las Quintas Jornadas sobre Justicia Penal*, celebradas del 19 al 22 de octubre de 2004, en Ciudad Universitaria, lo cual seguramente se podrá constatar en las memorias de dicho evento.

<sup>157</sup>Las cuales debieron ser aprobadas por los Congresos locales de cada entidad federativa y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 12 de septiembre de 2006.

Otro elemento que pretende fortalecer al sistema de justicia penal, es el *establecimiento de una defensoría certificada*, ya que en la práctica se ha podido percibir un desempeño pobre, viciado y poco profesional de los defensores –públicos y privados-, que traen como consecuencia el medro y el abuso en perjuicio de quien se encuentra privado de su libertad. Por ello se propone el establecimiento, a nivel constitucional, no solo de una defensa adecuada, sino a contar con un defensor profesional certificado. Asimismo, se propone el cambio de la Ley Federal de Defensoría Pública por una Ley de Defensoría, que regule igualmente a los defensores privados, se pretende que todo litigante en materia penal esté obligado a estar certificado y que el encargado de esta certificación sea el Consejo de la Judicatura Federal, a través de una evaluación cada cinco años.

La modernización de nuestro sistema de justicia penal, debe transitar necesariamente por *la actualización de las conductas consideradas como delitos*, por lo que se propone revisar y –en su caso- suprimir- del Código Penal Federal, una serie de conductas que en el pasado eran consideradas como delitos, pero que ahora pueden ya no ser tales,<sup>158</sup> lo cual constituiría una valiosa estrategia para modernizar y actualizar a nuestro sistema penal, así como descargarlo de figuras delictivas obsoletas o que bien pueden ser tratadas en otras instancias o legislaciones y que contribuiría a hacer del Derecho penal verdaderamente un Derecho penal mínimo, racional y garantista.

En el tenor de modernizar nuestra legislación sustantiva y adjetiva, se propone *actualizar las sanciones económicas*, ya que éstas al ser fijadas en salarios mínimos, tienen como consecuencia ser poco equitativas, se propone que las sanciones pecuniarias se fijen en *días multa*, con lo que los ingresos de cada sujeto serían tomados en cuenta a la hora de determinar una sanción, con lo que se sancionaría a cada persona de acuerdo con su capacidad económica real. Asimismo, se propone actualizar los montos de las penas pecuniarias, atendiendo

---

<sup>158</sup>Un ejemplo lo puede constituir el artículo 176 del ordenamiento citado que sanciona al empleado de telégrafo, estación telefónica o estación inalámbrica que, conscientemente, deje de transmitir un mensaje, el incesto, contemplado en el artículo 272, el adulterio del 273 o la bigamia del 279.

a la relevancia del bien jurídico tutelado, con lo que se evitaría que la legislación penal quede desfasada con el paso del tiempo.

Es de comentar que este proyecto aún se encuentra en análisis en el Congreso de la Unión junto con una larga lista de temas pendientes de ser debatidos, lo que nos muestra que actualmente existe en México, si no una parálisis legislativa, si una enorme insensibilidad hacia los temas torales para la vida nacional, es verdaderamente preocupante que con un Congreso dividido, que rechaza o aprueba las iniciativas dependiendo de las alianzas partidistas y no por la importancia de las mismas, se ponga en peligro la seguridad e integridad de los mexicanos.

El 9 de marzo de 2007, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, envió a la Cámara de Senadores una Iniciativa de Reforma Constitucional en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal, que contempla los siguientes apartados:

- Redefinir a la policía como órgano responsable de la investigación penal, bajo la conducción jurídica del Ministerio Público.
- Promover los mecanismos alternos de solución de controversias.
- Dotar de mayores facultades de investigación al Ministerio Público en casos de delincuencia organizada.
- Implementar la unificación penal.
- Crear un Sistema Nacional de Desarrollo Policial.
- Elevar a rango constitucional el arraigo.
- Dotar de mayor participación a la víctima u ofendido en el proceso penal.
- Actuar de modo más oportuno sobre las ganancias provenientes de actividades ilícitas.

A ese efecto, la iniciativa propone diversas reformas y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, fracciones XXI y XXIII, 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), y 123, párrafo segundo, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo.

Estas reformas buscan fortalecer el combate a la delincuencia organizada a la vez que brindan mayores derechos y oportunidades de participación a la víctima u ofendido por el delito.

Se han comenzado a escuchar diversas críticas y comentarios respecto del proyecto en comento; es claro que cualquier intento por fortalecer a las instituciones de justicia penal debe realizarse con cuidado y atención, pero sería conveniente destacar los aspectos positivos de esta propuesta.

Echar a andar a la maquinaria estatal de justicia penal, en la actualidad suele ser tardado y oneroso y constituye una pesadilla para aquellos que han sufrido algún menoscabo en su integridad, sus propiedades o derechos. Por ello se propone tratar de restituirlos a través de las instancias de procuración y administración de justicia, la intención de incluir a nivel constitucional mecanismos de solución alterna de conflictos como la mediación o la conciliación, pueden coadyuvar, por una parte, a despresurizar al sistema de justicia penal y, por la otra, a reestablecer la armonía entre las partes afectadas, reservando el ejercicio del *ius puniendi* solamente para aquellos casos que ameriten toda la fuerza y recursos del Estado.

Dotar de facultades especiales al Ministerio Público en la investigación de hechos posiblemente constitutivos de delito, como lo son el arraigo y los cateos con posterior revisión judicial, busca dar mayor agilidad a las investigaciones y no necesariamente serán un aliciente para vulnerar garantías de forma arbitraria, ya que éstas deberán ser plenamente justificadas, pues de no ser así, no tendrían validez al querer introducirlas al juicio.

Dar facultades de investigación a la policía bajo la conducción jurídica del Ministerio Público, posibilitará que se realice una verdadera investigación científica, profesional y oportuna de los hechos delictivos y no sujetará a ésta a burocratismos.

La dispersión legislativa que padecemos genera espacios de impunidad que son aprovechados por la delincuencia organizada. Al contar con una legislación penal y procesal unificada que podrá ser aplicada por las instituciones de procuración y administración de justicia de la federación y las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia, presentará un solo frente a la delincuencia. Se trata de mantener las actuales competencias pero con las mismas reglas procesales para todos los actores.

Finalmente, el éxito de un sistema de justicia penal inicia desde su sistema de seguridad pública. En un marco de mayor autonomía a la investigación policial, al redefinir sus facultades frente a las del ministerio público, es indispensable que los cuerpos de seguridad se incorporen en un proceso de dignificación y revaloración. Lo anterior sólo podrá alcanzarse cuando establezcamos un verdadero sistema de desarrollo profesional, con procedimientos de reclutamiento, selección, capacitación y profesionalización efectivos, unificados, que transparenten y den seguimiento al desarrollo de cada uno de sus miembros. Es necesario poner orden en la casa, de otra forma, la delincuencia será la principal beneficiaria de la falta de coordinación y desarrollo policial.

Hay que señalar que es cierto que la iniciativa de reforma no contempla la transición de nuestro sistema procesal penal de uno mixto como lo es actualmente, a uno predominantemente acusatorio, Es justo señalar que sin las bases constitucionales necesarias sería muy complicado transitar a un sistema acusatorio. No obstante, la iniciativa de reforma constitucional es perfectamente compatible con la futura transición a un sistema que permita implementar los juicios orales. Ante la diversidad de propuestas y desarrollos elaborados por

gobiernos estatales y diversas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos no gubernamentales, la propuesta presidencial de crear una comisión que analice la viabilidad y forma de implementación de este sistema permitirá definir la gradualidad de su instrumentación bajo principios comunes.

Sin duda vendrá un largo proceso de discusión de esta iniciativa. No obstante, debemos subrayar la importancia de dar el primer paso para retomar con seriedad un problema que amenaza la estabilidad de nuestro país. Por ello, son bienvenidas las observaciones, comentarios y sugerencias para mejorar o complementar la iniciativa presidencial. Lo que no podemos hacer es postergar la toma de decisiones que inciden en nuestro futuro como nación. Corresponde a los operadores jurídicos, legisladores, asociaciones, barras de abogados y ciudadanos participar para que esta iniciativa pueda prosperar. Lo que está en juego no es poca cosa, se trata de nuestra seguridad y viabilidad como nación.

## **1. El área de orden y respeto.**

Como una innovación y con el propósito de eficientar la organización y coordinación de los diferentes integrantes de la administración pública federal, se realizaron una serie de cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con la creación de las comisiones para el Desarrollo Social y Humano, de Crecimiento con Calidad y la de Orden y Respeto.<sup>159</sup> Esta nueva forma de operar tiene como objetivos:

---

<sup>159</sup>*El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que: con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8o., que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1° de diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción. Con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo Federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados.*

- Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades en temas prioritarios para el desarrollo de la nación
- Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la Administración Pública Federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades
- Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión
- La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo
- Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad
- Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.

La intención de esta nueva forma de organización, es lograr que todas las entidades del gobierno estén en la misma frecuencia; que la fuerza del equipo radique en tener objetivos comunes; que el trabajo vaya en la misma dirección con base en desafíos claramente definidos y compartidos; que al concentrar los esfuerzos se logren mejores resultados.

El trabajo de las tres comisiones se fundamenta en la transformación del gobierno en una institución más eficaz en la cual confíen los ciudadanos. De esta forma, la apuesta es constituir un gobierno que escuche y dé respuesta a las inquietudes de los ciudadanos, en la que cada servidor público a través del desarrollo honesto de sus labores contribuya a lograr un gobierno transparente, honesto, participativo y eficaz, que trabaje mejor, cueste menos y proporcione mayores beneficios a la sociedad.

En lo que respecta a la Comisión de Orden y Respeto, las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de Derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto.

El PND, señala que el cambio democrático y la innovación gubernamental que impulsa la Presidencia de la República, incorpora la figura de la Comisión de Orden y Respeto como nuevo elemento transversal e integral que busca dar lugar a una visión de mayor riqueza que la resultante de aquellas de naturaleza fragmentaria de cada dependencia, es decir, para privilegiar un enfoque político y social estratégico, de conjunto y de largo plazo.

El objetivo de la Comisión de Orden y Respeto es garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, así como facilitar el proceso de toma de decisiones, lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental.

Entre las tareas que competen a la Comisión destacan los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema

penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como asegurar la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

Asimismo, la Comisión de Orden y Respeto da a la Presidencia de la República asesoría, y busca agilizar el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evalúa y da seguimiento a las acciones emprendidas y establece mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales por alcanzar y cumplir satisfactoriamente los objetivos y las estrategias de gobierno.

Los integrantes de la Comisión de Orden y Respeto tienen como compromisos:

- Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la Administración Pública Federal
- Garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobiernos federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México.

El funcionamiento de esta área de Orden y Respeto en el Gabinete Presidencial ha sido controversial desde sus inicios, pues, como en el caso de las de Desarrollo Social y Humano, de Crecimiento con Calidad, a las que se les nombró un coordinador, en el caso de la de orden y respeto, fue muy polémico y cuestionado,<sup>160</sup> teniendo que asumir el presidente la coordinación de dicha

---

<sup>160</sup>Nos referimos a Adolfo Aguilar Zinser, quien duró poco más de un año en el cargo (2001-2002), ya que debido a los problemas que se generaron con varios de los integrantes de dicha comisión, fue nombrado embajador de México ante las Naciones Unidas, en el que corrió la misma suerte

comisión, lo que muestra que en los hechos ésta ha resultado poco efectiva en sus objetivos.

## **2. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional.**

Sin duda alguna, uno de los aspectos más controversiales de nuestro sistema de justicia penal es el relacionado con la seguridad nacional. Las labores de inteligencia que ha desarrollado el Estado siempre han sido vistas con desconfianza por la sociedad, ya que en muchas ocasiones esa labor no tenía como finalidad preservar los valores como la soberanía o integridad de nuestra nación, sino para favorecer a ciertos grupos en el poder.

Con la lenta pero inexorable transición hacia la democracia que ha vivido nuestro país, se ha venido acotando la labor desarrollada por los servicios de inteligencia del Estado Mexicano, o mejor dicho, limitándose a las funciones propias que deben desarrollar este tipo de órganos al servicio no de unos cuantos, sino de todos los mexicanos.

En este contexto es en el que queremos revisar la actuación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN),<sup>161</sup> para el cual, la seguridad nacional *es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en:*

- La preservación de la soberanía e independencia nacionales,
- El mantenimiento del orden constitucional,
- La protección de los derechos de sus habitantes y
- La defensa de su territorio.

---

tanto por su desempeño durante el tiempo que nuestro país ocupó un lugar en el Consejo de Seguridad, durante la crisis que desembocaría en la intervención de Estado Unidos, Inglaterra y España en Irak, como por comentarios poco afortunados a cerca de ser el traspatio de los Estados Unidos y tener que “tragar camote” (sic).

<sup>161</sup>Véase la dirección electrónica: Dirección electrónica: <http://www.cisen.gob.mx/>.

La concepción señalada, tiene su sustento en una doctrina de seguridad nacional concebida como el conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo.<sup>162</sup> Los principios que contiene la doctrina sobre la seguridad nacional son los siguientes:

- Gobierno responsable ante ciudadanos representados por autoridades legítimamente elegidas
- Soberanía
- Gobierno efectivo y autodeterminación del país
- Unidad nacional
- Comunidad plural y solidaria entre los ciudadanos
- Integridad del patrimonio nacional
- Preservación del territorio y uso adecuado de recursos nacionales
- Estado de derecho
- Cumplimiento de ordenamientos legales
- Desarrollo
- Mejoramiento en los ámbitos de la vida nacional
- Paz social
- Convivencia armoniosa y ausencia de conflictos violentos.

Con estos principios se estructuran las políticas de seguridad nacional,<sup>163</sup> que son las que definen la actuación del Estado Mexicano sobre el particular, para regular la actuación del Estado Mexicano. Estas políticas son:

- Integralidad
- Adopción de un enfoque exhaustivo
- Dinamismo
- Cambio y adaptación constante

---

<sup>162</sup>*Idem.*

<sup>163</sup>Las políticas de seguridad nacional son los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación.

- Legalidad
- Observancia de las leyes
- Legitimidad y supremacía del Estado
- Justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales
- Participación democrática
- Concurso de la sociedad en la procuración de su seguridad como nación.
- Selectividad
- Adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la seguridad nacional.

Bajo estas políticas, se define la agenda de inteligencia,<sup>164</sup> a través de la cual se realizan trabajos sobre diversos tópicos de relevancia nacional como:

- Grupos Armados
- Delincuencia Organizada
- Seguridad Pública
- Terrorismo
- Transición y Reforma del Estado
- Movimientos Sociales
- Entorno Internacional.

La Visión del CISEN es:

El CISEN será el órgano de inteligencia civil del Estado mexicano al servicio de la Nación.

---

<sup>164</sup>Por Inteligencia debemos entender el conocimiento destinado a asistir al gobierno en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional que, dentro del marco del derecho, se obtiene mediante un proceso de planeación, recolección, procesamiento, difusión y explotación de información.

Por otra parte, su Misión es:

Desarrollar y operar un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa para la toma de decisiones.

La naturaleza jurídica del CISEN, lo describe como un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación<sup>165</sup> para la atención de los asuntos de la seguridad nacional.

A partir del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, se buscó que la actuación de este órgano de inteligencia quedara sujeto a un estricto marco jurídico en la realización de sus funciones, inmerso en lo que se ha dado en llamar el gabinete de seguridad nacional,<sup>166</sup> cuyo secretario ejecutivo es el propio director del CISEN y que además está integrado por:

- El Secretario de Gobernación
- El Secretario de la Defensa Nacional
- El Secretario de Marina
- El Secretario de Seguridad Pública
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público
- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y
- El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, quien fungirá como Secretario Ejecutivo
- El Procurador General de la República.

---

<sup>165</sup>El 13 de febrero de 1989, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se contempla la creación del CISEN, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

<sup>166</sup>De acuerdo con el artículo 1° del Decreto por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, señala que: Se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, como una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional.

Las funciones de este gabinete son las siguientes:<sup>167</sup>

- Aprobar el proyecto del Programa de Seguridad Nacional
- Definir y evaluar la política del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional
- Aprobar las agendas temáticas anual y mensual en materia de seguridad nacional
- Promover la consolidación de los principios doctrinarios de la seguridad nacional
- Participar en la coordinación de acciones entre las dependencias de la Administración Pública Federal y crear los grupos de trabajo especializados, cuando sea necesario
- Conocer y evaluar aquellos eventos en fase de riesgo que puedan evolucionar y llegar a convertirse en amenazas a la seguridad nacional, determinando en tiempo y forma las medidas y acciones procedentes para su prevención y desactivación
- Definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional de las dependencias del Ejecutivo Federal con los poderes Judicial y Legislativo Federales, así como con los gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal e impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con dichos gobiernos
- Impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información de seguridad nacional con los gobiernos e instituciones extranjeros, respetando la competencia que corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal
- Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de la política, estrategia y acciones de seguridad nacional
- Aprobar las normas para su funcionamiento interno.

---

<sup>167</sup>Ibidem, p. 49.

Como podemos darnos cuenta, se trata de un órgano del Estado Mexicano de suma importancia para el mantenimiento de la paz, la soberanía e independencia nacionales, sin embargo, aún no han podido ser plenamente reguladas sus funciones, lo que por una parte deja todavía un gran margen de discrecionalidad, y por otra, un órgano de esta naturaleza demasiado acotado se vuelve ineficiente, por lo que debe encontrarse una justa medida para que no choquen sus funciones con las libertades de la sociedad.<sup>168</sup>

### **3. Modelos exitosos de reformas en materia de justicia y seguridad pública.**

En la actualidad, contar con información precisa y oportuna nos ayuda a la toma de decisiones adecuadas, en particular, cuando se trata de la instrumentación de políticas públicas, o como es el caso del presente trabajo de investigación, de decisiones de carácter político criminal, la pertinencia de la información es más que evidente. En este contexto analizamos en este apartado la información que puede ser sumamente valiosa sobre un esfuerzo que se ha venido realizando en América Latina en torno a la justicia penal, las referencias a otros modelos que han resultado exitosos, pueden –con las debidas reservas que el caso amerite–, orientar o mostrar los caminos seguidos en otras latitudes y que pueden ser explorados para delinear un modelo de justicia penal *ad oc* a nuestra realidad y necesidades en la materia. Se revisarán las aportaciones que ha realizado el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)<sup>169</sup> en ese sentido como referencia de en dónde estamos y hacia a dónde queremos ir, señalando algunos

---

<sup>168</sup>Ha sido sumamente cuestionada la actuación del CISEN en diversos casos, uno de ellos a manera de ejemplo es el de la crisis (2004) entre el Gobierno de México y el de Cuba por el caso de las presuntas actividades que diplomáticos cubanos realizaban en nuestro país, que interferían en los asuntos internos de México y que ocasionó su expulsión, así como el retiro de los embajadores de ambos países, en la que –el entonces- Secretario de Gobernación, señaló, sin precisar, que estas actividades comprometían la seguridad nacional, sin que a la fecha haya quedado plenamente esclarecido a qué se refería con ello, lo que únicamente ha arrojado más leña al fuego sobre la situación tan precaria de nuestras instituciones de seguridad nacional.

<sup>169</sup>Véase la dirección electrónica: Dirección electrónica: <http://www.cejamericas.org/>.

modelos exitosos de reformas en materia de justicia penal en el ámbito latinoamericano.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)<sup>170</sup> tiene como objetivo mejorar la calidad y la accesibilidad al conocimiento sobre el sector justicia de las Américas, sobre la base de que la información adecuada y pertinente, ayuda en la toma de decisiones relevantes en materias como la justicia penal, o como se expresa en su sitio *web*:

*Nuestra hipótesis es que la única forma de quebrar el círculo vicioso que hoy en día existe en la materia: como la información es de mala calidad, no se toman decisiones a partir de ella y como, a su vez, la información no se utiliza, no hay incentivos para mejorarla; es mostrando la que actualmente existe, pese a todas sus limitaciones. El verla publicada y comparada con la de otros países, creemos puede constituirse en un fuerte estímulo por mejorar aquellos datos que presenten problemas.<sup>171</sup>*

De esta forma, el CEJA, ha elaborado un reporte sobre el estado de la justicia en las Américas,<sup>172</sup> el cual contempló tres grandes géneros de información a saber:

1. Información estándar interna de cada país
2. Información de encuestas y estudios sobre percepción pública y calificaciones de riesgo de los sistemas de justicia (indicadores subjetivos)

---

<sup>170</sup>El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es una entidad intergubernamental autónoma, cuya misión es apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma a la justicia. Su sede se encuentra en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Nace en 1999, por resolución de la Asamblea General de la OEA, en cumplimiento de los mandatos contenidos en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998), y las recomendaciones adoptadas en las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA). En ellas se enfatizó la necesidad de incorporar el fortalecimiento del sistema judicial y administración de justicia como tópico relevante para la gobernabilidad y desarrollo económico de los países.

<sup>171</sup>*Idem.*

<sup>172</sup>El cual contiene información sobre 34 países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA).

3. Información sobre referencias, contactos y descripción de sitios *web* de cada país.<sup>173</sup>

Para obtener la información se elaboró una matriz conteniendo los siguientes parámetros:

- **Información básica del país:** Población, PIB, ingreso *per cápita*, presupuesto público y presupuesto judicial.
- **Estructura institucional del sector justicia.**
- **Descripción de los principales procedimientos:** procedimientos: civiles y penales.
- **Indicadores de productividad y estadísticas generales del sistema:** Número de jueces, fiscales, defensores públicos, policías, abogados. Volumen y movimiento de causas, duración de los procesos, número denuncias, tasa de delitos y población penal.
- **Novedades relevantes del sector:** Cambios legales, nuevas instituciones y proyectos de reforma judicial en marcha.
- **Descripción de los principales procedimientos:** civiles y penales.
- **Indicadores de productividad y estadísticas generales del sistema:** Número de jueces, fiscales, defensores públicos, policías, abogados. Volumen y movimiento de causas, duración de los procesos, número denuncias, tasa de delitos y población penal.
- **Novedades relevantes del sector:** Cambios legales, nuevas instituciones y proyectos de reforma judicial en marcha.

Con la información obtenida, se pudo realizar el reporte sobre el estado de la justicia en las Américas, del cual destacaremos algunos aspectos de Argentina, Chile y Costa Rica, que nos parecen representativos de la región, así como los proyectos principales en materia de justicia penal en cada uno de ellos.

---

<sup>173</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.cejamericas.org/>.

## A. Argentina.

El sistema argentino está basado en la tradición civil *law* o derecho continental europeo. En su condición de país federado, cuenta con 25 poderes judiciales que son independientes del Poder Judicial Federal. Los procedimientos son predominantemente escritos, aun cuando existe el juicio oral en las causas penales, éste es todavía incipiente o presenta dificultades para su implementación.

En el año 2000, el país destinó el 3.15% del presupuesto público a los poderes judiciales, lo que equivale al 0.92% del PIB. En ese mismo año, el sistema de justicia contaba con 810 jueces, 568 tribunales, 345 fiscales y 170 defensores, es decir, que por cada cien mil habitantes había 2.2 jueces, 1.6 tribunales, 1 fiscal, 0.5 defensores, 88 policías y 19.7 personas reclusas en los centros penitenciarios, de ellos, el 57% sin haber recibido sentencia definitiva.

En promedio, cada juez tuvo una carga de trabajo equivalente a 2,453 causas en el año. De ellas, el 68.5% correspondió a asuntos pendientes del año anterior. Los tribunales federales terminaron ese año el 27.3% del total de las causas acumuladas. Por cada juez del sistema federal, ingresó un promedio de 772 nuevas causas y fueron concluidas 669, en las provincias, se registró que había 3296 jueces, 674 fiscales y 406 defensores. Se registró una tasa de 7574 causas por cada cien mil habitantes en la justicia común, equivalente a 696 nuevas causas por juez –sin contar las pendientes-. En todo el país, en ese año -2000-, se registraron más de tres mil delitos por cada cien mil habitantes.

En materia de reformas para el mejoramiento de la justicia penal, encontramos los siguientes proyectos:

- Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo - PROJUM. El programa plantea rediseñar doce juzgados de todo el país incorporando nuevas

tecnologías, una nueva forma de organización del trabajo y un sistema de manejo documental

- Proyecto de Reforma del Sistema Judicial – PROJUS. Se trata de la ejecución de fondos remanentes de un préstamo mayor para ejecutar algunas actividades de acceso a la justicia y para el diseño de un préstamo mayor de reforma judicial. Es financiado por el Banco Mundial y ejecutado por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
- Diálogo Argentino – Mesa de Justicia. La Mesa del Diálogo Argentino es una iniciativa que reúne a representantes de todos los sectores del sistema judicial argentino para discutir y consensuar las líneas y proyectos de reforma y mejoramiento de la justicia. La iniciativa es auspiciada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutada por el Ministerio de Justicia de la Nación
- Descentralización de Fiscalías en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A través de este proyecto, iniciado como programa piloto en el barrio Saavedra de la Ciudad de Buenos Aires en 1999, se intenta descentralizar la tarea burocrática del Ministerio Público Fiscal e incrementar el acceso a la justicia mediante la creación de fiscalías instaladas en barrios periféricos de la ciudad. La iniciativa se inspira en experiencias similares de otros países (por ejemplo, los *Community Prosecution Programs*, en los Estados Unidos, o el plan de seguridad participativa de Barcelona
- Casas de Justicia. Iniciativa orientada a la creación de un sistema multipuertas, que permita descentralizar el servicio de administración de justicia y agilizar la atención especialmente de pequeñas causas. Un componente importante de esta idea, es la incorporación de métodos alternativos de resolución de conflictos. El proyecto ya ha sido implementado en la Provincia de Santiago del Estero, donde fueron creadas dos Casas de Justicia que ofrecen servicios de mediación, defensoría y asesoramiento legal
- Centro de Asistencia Gratuita Móvil. Implementado en la Provincia de Salta, la iniciativa plantea trasladar un servicio móvil a distintos barrios y

localidades apartadas para la recepción de causas, ofrecer asistencia legal y aplicar métodos alternativos de resolución de conflictos

- Red Nacional de Centros de Asistencia Gratuita. Este proyecto se propone la creación de una red de centros de asistencia legal gratuita ya existentes en el país, que permita a las personas facilitar el trámite de causas cuando éstas se hallan en proceso, en zonas o provincias alejadas de su lugar de residencia. El proyecto busca, asimismo, generar una base de datos actualizada que incluya el estado de los expedientes.

## **B. Chile.**

El sistema judicial chileno, se rige por la tradición del derecho continental europeo. Las causas civiles se resuelven esencialmente por el sistema escrito y secreto, situación similar a la que prevalecía en los procesos criminales hasta el año 2000, en que cambió el modelo de procedimiento penal por uno de tipo acusatorio que introdujo la oralidad y la publicidad como ejes centrales del proceso. Este nuevo modelo comenzó a regir en todo el territorio a partir de diciembre del 2004. En el 2002, se destinó el 0.93% de su presupuesto público al Poder Judicial, lo que equivale al 0.21% del PIB. En el año 2002, había en el país un total de 718 jueces y 438 tribunales. Por cada cien mil habitantes, el país contaba con 5 jueces, 8 fiscales, 4 defensores, 136 abogados y 193 efectivos policiales. En ese mismo año había recluidas 215 personas por cada cien mil habitantes, de los que el 40.4% aún no contaban con sentencia. Según datos de la INTERPOL, en el 2000, se cometieron 4.89 homicidios dolosos, 549 robos con fuerza en las cosas y 119.25 robos o atracos con violencia por cada cien mil habitantes.

Entre sus proyectos de reforma podemos destacar el proyecto de reforma procesal penal que se consolidó en el año 2000 con la entrada en vigor del nuevo Código Procesal Penal, con el cual se propuso reemplazar el antiguo sistema inquisitivo escrito y secreto, por un sistema de tipo acusatorio, oral y público. La reforma

supuso no sólo la modificación de los cuerpos normativos sino un complejo proceso de transformación de instalación de nuevas instituciones. Además de las reformas legislativas que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, el proceso de reforma ha implicado la creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que integran el nuevo sistema, a saber: el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, los Juzgados de Garantía y los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

Una de las cualidades de la reforma procesal penal chilena fue la decisión de implementarla gradualmente en el territorio del país. Concluido el año 2002 la reforma había sido implementada en ocho de las trece regiones del país, con una cobertura de 3.8 millones de habitantes (25,3% de la población). La implementación en la totalidad del territorio quedó lista desde diciembre de 2004.

Adicionalmente a la reforma procesal penal, a fines de 2002 se hallaban en discusión otros proyectos de reforma judicial a saber:

- Creación de tribunales especializados en materia de familia
- Proyecto que establece un sistema oral en la justicia laboral y aumento de su cobertura
- Creación de tribunales especializados en materia tributaria
- Fortalecimiento de las Corporaciones de Asistencia Jurídica
- Proyecto de Reformas a la Ley de Quiebras; y
- Proyecto de reforma al Código Penal, el cual redefine el catálogo de delitos y penas.

### **C. Costa Rica.**

El sistema judicial de Costa Rica se basa al igual que Argentina en la tradición jurídica del civil *law* o derecho continental europeo. Este país fue uno de los

primeros en la región en introducir la oralidad y un sistema mixto en los procedimientos penales en 1973. En 1998 entró en vigencia una segunda reforma al sistema de enjuiciamiento criminal que transfirió al Ministerio Público las funciones de investigación y acusación de los delitos. Actualmente se planea incorporar la oralidad en los procedimientos de todas las materias.

La Constitución establece que el Poder Judicial debe recibir anualmente no menos del 6% del presupuesto público. En 2001, a la institución le fue asignado el 6.4% de ese presupuesto. Sin embargo, en ese monto se incluyen las asignaciones específicas para el Ministerio Público y la Defensa Pública, como órganos auxiliares dependientes del Poder Judicial. El presupuesto destinado a tribunales representó ese año el 5.16% del presupuesto público, equivalente a 0.69% del PIB de ese año.

Al año 2001, por cada cien mil habitantes, el país contaba con 16 jueces, 6 fiscales, 6 defensores y 19 funcionarios policiales dedicados a apoyar el trabajo de investigación del Ministerio Público. El número de jueces aumentó en 125% desde 1990 a 2003 (ese último año había en el país un total de 683 jueces).

En promedio, durante 2001 cada juez enfrentó una carga de trabajo de 885 causas (consideradas las causas nuevas y pendientes del año anterior), y logró dar término al 44.8% de los asuntos acumulados durante el año.

De las causas ingresadas en 2001, 44.5% correspondió a asuntos criminales, 27% a demandas civiles y comerciales, 12.5% a controversias de familia y menores, 8.3% a conflictos contencioso-administrativos y 7.6% a causas laborales.

Según la Corte Suprema de Justicia, en 2001 se registraron 2,397 delitos por cada cien mil habitantes. De esa tasa 491 correspondió a delitos contra la propiedad y 6 a homicidios.

Al término del año 2000, había un total de 4,294 personas privadas de libertad en los recintos penitenciarios del país. Se registraba así una tasa de 113 internos por cada cien mil habitantes. De ellos, el 30% correspondía a personas recluidas sin que un tribunal haya dictado sentencia condenatoria en su contra.

Entre los proyectos de reforma y de modernización de la procuración y administración de justicia destaca:

El Programa de Modernización de la Administración de Justicia. Este programa, financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, comenzó a ejecutarse en 1996, y comprende los siguientes componentes generales:

- Mejorar la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia
- Consolidar un sistema moderno de administración del Poder Judicial
- Facilitar el acceso y uso de la información jurídica y Capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia
- Fortalecimiento institucional para la prevención del delito
- Fortalecimiento de la Defensa Pública
- Fortalecimiento del Ministerio Público
- Eficiencia judicial en la resolución de conflictos
- Capacidad de gerencia del Poder Judicial.

El 10 de abril del año 2000, el Pleno de la Corte Suprema de Costa Rica aprobó los lineamientos del Plan Estratégico del Poder Judicial. A través de este documento, se definió el marco de acción gerencial de la institución para el periodo 2000-2005, del que destacan las siguientes acciones:

1.- Simplificación y celeridad de los procesos judiciales: Disminución de la mora judicial (reforma legal basada en los principios de oralidad, intermediación y concentración; cambios estructurales y organizativos en los despachos;

optimización de medios alternos de solución de conflictos y desjudicialización de conductas).

2.- Estructura organizacional funcional, horizontal y participativa: Desarrollo de una estructura y cultura organizacional basada en una mayor participación, comunicación y simplificación de los procesos y procedimientos administrativos. Incluye todos los ámbitos del Poder Judicial (jurisdiccional, auxiliar de justicia y administrativo).

3.- Administración de los recursos humanos: Consolidación de un sistema adecuado de selección y nombramiento de personal; sistema de carrera judicial con movilidad vertical y horizontal; sistema de motivación e incentivos del personal; y régimen disciplinario uniforme.

4.- Capacitación, especialización y actualización: Impulso de un proceso sostenible y sistemático de capacitación, especialización y actualización del recurso humano. Esta área incluye la reestructuración de la Escuela Judicial.

5.- Tecnología de información y telecomunicaciones: Impulso en forma permanente del uso de la tecnología de la información y las telecomunicaciones.

6.- Comunicación: Definición de una política e impulso de mecanismos de comunicación y retroalimentación con los usuarios del sistema judicial internos y externos.

7.- Justicia como servicio público: Incorporación de una nueva cultura de servicio al usuario, basada en el principio de justicia como servicio público de calidad.

8.- Fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y del administrador de justicia: Acciones para el fortalecimiento de la independencia funcional, administrativa, económica y presupuestaria del Poder Judicial. Asimismo, en 2001, se propuso un programa contra el retraso judicial.

Es importante hacer notar que en los casos antes analizados la tendencia ha sido apostar por una modernización de sus respectivos marcos legales, acompañados de proyectos dirigidos a eficientar la labor de cada uno de los integrantes del sistema de justicia, así como a través de una política de desjudicialización de los conflictos por medio de procedimientos como la conciliación. Todo esto desde una perspectiva integral de mediano y largo plazo que consideramos que es lo que está faltando en nuestro país, pues los planes y programas siguen teniendo una visión de corto plazo y desarticulada.

Por último, queremos revisar en el marco de la Organización de las Naciones Unidas los esfuerzos por establecer lineamientos que permitan enfrentar a la criminalidad desde una perspectiva moderna, sin perder de vista la dignidad humana, con un enfoque integral y resocializador.

#### **D. La Organización de las Naciones Unidas.**

El tema de la prevención y el control del delito han formado parte de la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde los primeros años de su creación, cuando aún el mundo recordaba los horrores de la Segunda Guerra Mundial. En 1995, durante la conmemoración del Cincuentenario de la ONU, la Asamblea General aprobó la resolución (A/RES/50/6) en la cual se establece que las naciones del mundo deben actuar unidas para derrotar las amenazas que representan para los Estados y sus pueblos, el crimen transnacional, el tráfico ilegal de armas y la producción, consumo y tráfico de drogas ilícitas.

Actualmente, la prevención del delito, el tratamiento de delincuentes y el funcionamiento del sistema judicial, siguen siendo preocupaciones que ocupan un lugar central en los debates y trabajos del sistema de las Naciones Unidas. Las instituciones creadas hace cincuenta años han evolucionado y se han perfeccionado para responder dinámicamente al fenómeno del delito.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la comunidad internacional ha fijado los siguientes objetivos generales para las actividades de la Organización en la materia:

- Promoción de la cooperación internacional
- Fortalecimiento de los sistemas nacionales de justicia penal
- Intercambio de información y experiencias relevantes
- Identificación de normas mínimas sobre las cuales puedan ser construidos sistemas de justicia criminal eficientes, justos y respetuosos de las normas humanitarias
- Asistencia técnica a los países que lo soliciten para el mejoramiento de las instituciones judiciales, penitenciarias y de policía.

Los órganos de la ONU que manejan la problemática del delito, su control y prevención, y el funcionamiento de la justicia penal son:

- La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal
- El Centro para la Prevención Internacional del Delito (CPID)
- La Red de Información sobre Delito y Justicia de las Naciones Unidas (UNCJIN)
- Institutos regionales afiliados al sistema de las Naciones Unidas
- Miembros adscritos a la red de institutos del Sistema de las Naciones Unidas.

Para los fines de la presente investigación nos interesa en lo particular la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, la cual se estableció como una comisión orgánica del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). A partir de ese momento se convirtió en el principal órgano normativo de las actividades de las Naciones Unidas en la materia. Está integrada por

representantes de 40 gobiernos de todas las regiones del mundo,<sup>174</sup> electos por el ECOSOC por un mandato de tres años que sesiona anualmente en su sede en Viena.

La Comisión substituyó al Comité de Prevención y Control del Delito (CPCD), integrado por expertos electos por el ECOSOC, de conformidad con las recomendaciones de la Reunión Ministerial sobre la Creación de un Programa Eficaz de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Francia en noviembre de 1991.

Además de sus tareas normativas, la Comisión supervisa la ejecución del programa de trabajo del Centro para la Prevención Internacional del Delito (en particular en lo referente a las actividades de asistencia técnica), facilita y coordina las actividades de los institutos regionales de la ONU, promueve el apoyo al Programa por parte de los Estados miembros y es el órgano preparatorio de los Congresos de la ONU sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrados quinquenalmente.

Entre los temas prioritarios encomendados a esta Comisión por el ECOSOC se destacan los siguientes:

- Delitos nacionales e internacionales, incluyendo los económicos
- Delincuencia transnacional organizada y lavado de dinero
- Prevención del delito y protección del medio ambiente
- Prevención de la delincuencia urbana
- Delincuencia juvenil
- Mejoramiento de la eficacia de los sistemas de administración de justicia.

---

<sup>174</sup>Doce del Grupo Africano, nueve del Grupo Asiático, ocho del Grupo Latinoamericano y del Caribe, siete del Grupo de Europa Occidental y otros Estados y cuatro del Grupo de Europa del Este. Véase la dirección electrónica: <http://www.oas.org/juridico/Spanish/Crimen7.htm>.

Se han celebrado once Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente<sup>175</sup> de las cuales haremos una breve reseña.

El Primer Congreso, celebrado en Ginebra, Suiza en 1955, propuso adoptar el Acta de Reglas Mínimas sobre el Tratamiento de Prisioneros.

El Segundo Congreso, celebrado en Londres en 1960. Dio especial relevancia al tema de la delincuencia juvenil. Se trataron, además, otros temas relacionados con las nuevas formas de delincuencia, sus orígenes, prevención y posible tratamiento. Se examinaron, igualmente, la posibilidad de desarrollar servicios especiales de policía para prevenir delitos juveniles, el impacto de los medios de comunicación, y el papel de los organismos de planeación nacional de cada país en la prevención del delito.

Durante el Tercer Congreso celebrado en Estocolmo, Suecia en 1965. Se examinaron temas como el cambio social y la delincuencia; las fuerzas sociales y la prevención del delito; acciones comunitarias preventivas; reducción de la reincidencia, políticas aplicables en períodos de prueba y el tratamiento de menores y jóvenes delincuentes.

En el Cuarto Congreso celebrado en Kioto, Japón en 1970. Se examinó el tema del delito con énfasis en el desarrollo e incorporación de políticas de prevención a nivel nacional. Asimismo, se revisó la puesta en práctica de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Prisioneros. Vale la pena destacar que durante este

---

<sup>175</sup>De acuerdo con la resolución 415 (V) del primero de diciembre de 1950, la Organización de las Naciones Unidas ha realizado congresos cada cinco años desde 1955. Estos son foros intergubernamentales diseñados para facilitar el intercambio de información y de experiencias ya que reúnen, no solo a representantes gubernamentales, sino también a especialistas, académicos y ONGs. Una de sus principales funciones ha sido la de elaborar tratados modelo y establecer normas mínimas sobre diversos aspectos de la prevención del delito y el tratamiento de delincuentes. A partir de 1992, se modificó la orientación de los congresos, los cuales se convirtieron en foros consultivos de la nueva comisión encargados de promover: El intercambio de puntos de vista entre los Estados, organismos internacionales, ONG's y expertos. El intercambio de experiencias en materia de investigación, asuntos legales y desarrollo de políticas. La identificación de tendencias emergentes en la materia. Véase la dirección electrónica: <http://www.oas.org/juridico/Spanish/Crimen7.htm>.

congreso, se recomendó la reorientación del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito que dio paso a la posterior creación, en 1977, del Comité de Prevención y Control del Delito.

Para el Quinto Congreso celebrado en Ginebra en 1975. Se examinaron nuevas manifestaciones y dimensiones de la delincuencia nacional y transnacional, tales como la violencia, el papel de la delincuencia organizada en empresas aparentemente legales y la delincuencia derivada del narcotráfico y el terrorismo. Se recomendó la adopción, entre otros instrumentos, de la Declaración para la Protección de todas las Personas que puedan ser sujetas a Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos, o Degradantes.

El Sexto Congreso celebrado en Caracas, Venezuela en 1980. Fue el primer congreso celebrado en un país en vías de desarrollo. Entre sus principales resultados se destacan la adopción de la Declaración de Caracas, en la que se reconoce que todo programa de prevención del delito, para ser efectivo, debe estar fundamentado en las particularidades sociales, culturales, políticas y económicas de cada país y formar parte del proceso de planificación para el desarrollo.

El Séptimo Congreso celebrado en Milán, Italia en 1985. Entre otros temas, se examinaron las nuevas dimensiones de la delincuencia, los procesos de justicia penal, la delincuencia juvenil y los derechos humanos. Se adoptaron el Plan de Acción de Milán, los Principios Rectores para la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo, los Principios Básicos para la Independencia del Poder Judicial, el Acuerdo Modelo para el Intercambio de Presos Extranjeros, la Declaración de los Principios Básicos de Justicia para Víctimas de Delitos y Abuso de Poder, entre otros instrumentos.

El Octavo Congreso celebrado en La Habana, Cuba en 1990. Se recomendó la elaboración de tratados modelo en materia de extradición, asistencia judicial,

procedimientos criminales, supervisión de acusados y delitos contra el patrimonio cultural de la humanidad. Asimismo, se recomendó a la Asamblea General la adopción de una Guía para la Prevención de la Delincuencia Juvenil y de Reglas Mínimas para la Protección de Jóvenes Privados de su Libertad. Se recomendó adoptar un Tratado Modelo de Asistencia Mutua en Asuntos Criminales.

El Noveno Congreso celebrado en El Cairo, Egipto en 1995. Fue el primer congreso celebrado después del establecimiento de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Al conducir el proceso preparatorio, la Comisión introdujo los primeros cambios en la estructura de los congresos, reduciendo el número de resoluciones y aumentando el número de talleres y seminarios paralelos. Predominaron los temas relativos al terrorismo, la delincuencia transnacional organizada y la corrupción de funcionarios públicos.

El Décimo Congreso se celebró en Viena, Austria, en el 2000,<sup>176</sup> en la que destaca la *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI*, con la cual se buscan mecanismos que permitan enfrentar de mejor forma y de manera integral a la delincuencia.

El Décimo primer Congreso se celebró en Bangkok, Tailandia, en el 2005, en el que destacó la Declaración de Bangkok, que exige acciones contra la delincuencia organizada y el terrorismo, incluyendo temas como el tráfico de personas, lavado de dinero, corrupción, delito informático y justicia restaurativa.

Otro órgano de las Naciones Unidas que vale la pena señalar es el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

El ILANUD fue establecido en 1975, gracias a los esfuerzos conjuntos de las Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica, en respuesta a la necesidad de

---

<sup>176</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.uncjin.org/Documents/documents.html#Commission>.

crear un instituto regional de las Naciones Unidas para la prevención y el control del delito en Latinoamérica y el Caribe. Los objetivos principales desde su creación fueron los de servir al fortalecimiento de los sistemas de justicia criminal, a la prevención del delito, a la reestructuración de los mecanismos de control social, a fomentar la coordinación de políticas de lucha contra el delito y a impulsar reformas en el sistema de justicia penal.

El ILANUD se encarga de apoyar a la ONU en cinco áreas de acción definidas de acuerdo con las necesidades particulares de la región: seguridad ciudadana, delitos ambientales, corrupción pública, nuevas formas de delito organizado y administración del sistema judicial. El programa de trabajo de ILANUD incluye la realización de proyectos estratégicos, basados en la investigación, la asistencia técnica, el entrenamiento de personal y disseminación de información científica y estadística. Igualmente, una actividad que le ha valido gran reconocimiento ha sido la creación del Sistema para la Administración de la Información Judicial en Latinoamérica. Este brinda acceso a la información relevante a las instituciones del sector judicial, los centros académicos, las organizaciones afiliadas al sector judicial y las agencias de cooperación internacional. ILANUD ha servido, también, de puente para facilitar la cooperación internacional y la firma de acuerdos entre países latinoamericanos y organismos internacionales.

Podemos concluir, que el marco jurídico que sustenta nuestro sistema de justicia penal es endeble, poco eficiente para lograr los objetivos que se proponen, desarticulado en su operación, sujeto a coyunturas de tipo político, además de mostrar una contradicción entre los valores y principios que dice tutelar, por lo que existe una gran incongruencia entre lo que se sostiene en el discurso y lo que sucede en la realidad. Nuestro sistema de justicia penal muestra una marcada tendencia hacia el eficientismo, la administrativización de las funciones policiales, la creación de leyes de excepción para combatir –en mejores condiciones- al delito, así como al endurecimiento de las sanciones, en suma, vemos la concreción de un Estado que está apostando a una expansión del Derecho penal,

lo cual puede ser sumamente peligroso pues puede desbordarse en tendencias de corte autoritario.<sup>177</sup>

Hasta ahora hemos analizado los fundamentos filosófico-jurídicos, así como el marco normativo que regulan al sistema de justicia penal. En el siguiente capítulo se realizará un diagnóstico de la eficacia con que funciona, lo que nos mostrará desde una vertiente criminológica, si lo señalado respecto del agotamiento del modelo, así como de la inoperancia del marco jurídico se reflejan en los resultados día a día en el combate a la delincuencia, para con ello, construir los retos y perspectivas a enfrentar a mediano y largo plazo para poder resolver con éxito el dilema que representa la seguridad y la justicia en nuestro país.

---

<sup>177</sup>Sólo por señalar algunos ejemplos citaremos las recientes propuestas para endurecer las penas que, en ocasiones sumadas, van más allá de la vida media de una persona, las propuestas para reimplantar la pena de muerte para delitos como el secuestro, así como el toque de queda en municipios como Tlalnepantla, Estado de México o la propuesta de consignar 22 mil averiguaciones previas en el 2004 como meta del –entonces- titular de la Secretaría de Seguridad Pública en el Distrito Federal.

## **CAPITULO TRES**

# **DIAGNÓSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL**

Después de haber revisado los fundamentos filosófico-dogmáticos, así como el marco jurídico que sustentan al sistema de justicia penal en México, corresponde realizar un examen del estado que guarda cada uno de los subsistemas que componen al mismo. El objetivo en este apartado, será llevar a cabo un análisis que nos permita discernir entre lo que se argumenta, por una parte en el discurso oficial acerca de la Política Criminal y lo que, en los hechos podemos percibir como ciudadanos al respecto.

Lo anterior, nos servirá para contar con datos empíricos que nos ayuden a sostener nuestra hipótesis de trabajo, respecto de la existencia de una verdadera Política Criminal o del manejo político de la cuestión criminal y sus diversas repercusiones en el ámbito social.

Para lograr lo anterior, se revisaron diversos textos académicos y se realizó un monitoreo de las principales noticias sobre cada uno de los subsistemas de justicia penal -muertas de Juárez, caso Tláhuac, la politización de la justicia, diversas controversias presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, infiltración de terroristas en nuestro país, combate al narcomenudeo, problemas en los reclusorios, iniciativas legislativas, etc.- para constatar si existe una interrelación entre ellos y cómo influye esto en el sistema en su conjunto.

### **I. La Seguridad Pública**

La situación de la seguridad pública en nuestro país es paradigmática del estado que guarda nuestro sistema de justicia penal. Es la punta del iceberg que, por una parte, es la muestra más evidente del deterioro y obsolescencia de nuestro

modelo de justicia y por otra, oculta todo el inmenso estado de descomposición del resto del sistema.

Muchos estudios empíricos y teóricos se han elaborado para tratar de explicar el por qué de este paulatino, pero constante deterioro, por ejemplo sobre la eficacia institucional de las instancias relacionadas con la justicia penal encontramos el *Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México*, de Fundar<sup>178</sup>, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*<sup>179</sup>, diversos reportes elaborados por la División de Estudios Jurídicos del CIDE<sup>180</sup>, *Combating Corruption in Judicial Systems*<sup>181</sup>, el realizado por el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez". A.C.<sup>182</sup>, el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*<sup>183</sup>, encuestas como la *Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública*, así como el *Análisis sobre Violencia Social en México*, ambas del Programa sobre la Violencia Social del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM,<sup>184</sup> las *Encuestas Nacionales sobre inseguridad pública en las entidades federativas*, realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI),<sup>185</sup> el estudio sobre la

---

<sup>178</sup>Realizado por Gabriela C. Pérez García, publicado en 2004,

<sup>179</sup>Realizado por Guillermo Zepeda Lecuona.

<sup>180</sup>*Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Principales resultado de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, elaborado por Marcelo Bergman, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni Y Layda Negrete, publicado en 2003. *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, realizado por Marcelo Bergman, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni*, publicado en 2005. *Opinión Jurídica sobre la reforma penal en México, Memorando*, elaborado por Roberto Hernández y Layda Negrete, publicado en 2005.

<sup>181</sup>Transparency International. The global coalition against corruption, United Kindom, Cambridge, 2007.

<sup>182</sup>*Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006*, noviembre, 2006.

<sup>183</sup>Elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2003.

<sup>184</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.iis.unam.mx/estpobla/invpob.html>. El primer documento se refiere a la realización de una encuesta sobre victimización y percepción de la Seguridad Pública en algunas entidades de la República: Morelos, Sinaloa, Guanajuato y la Delegación Gustavo A. Madero en el Distrito Federal. Fecha de consulta (7/05/07).

<sup>185</sup>Véanse las siguientes direcciones electrónicas: [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi1\\_resultados\\_nacional\\_y\\_entidad\\_federativa.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi1_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf); [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi2\\_resultados\\_nacionales](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi2_resultados_nacionales).

*violencia en México*, realizado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),<sup>186</sup> así como diversas encuestas realizadas por empresas privadas, tal el caso de *Ipsos Bimsa*,<sup>187</sup> *Cultura Política de la democracia en México: 2006. Americas Barometer*<sup>188</sup>, entre otras, nos dan una idea de la percepción ciudadana sobre el tema.

Por la relevancia de los resultados obtenidos, vamos a citar algunos aspectos de la primera y de la tercera encuesta nacionales sobre inseguridad pública en las entidades federativas, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI).<sup>189</sup>

Por lo que toca a la Primera Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública (ENSI-1) encontramos lo siguiente:

Los objetivos de la encuesta fueron entre otros, los siguientes:

---

pdf;  
[http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3\\_resultados\\_nacional\\_y\\_entidad\\_federativa.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf). Fecha de consulta (7/05/07).  
<sup>186</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.sedesol.gob.mx/index/main.htm>. Fecha de consulta (15/03/06).  
<sup>187</sup>Véanse las siguientes direcciones electrónicas: sobre *terrorismo*:  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Terrorismo1.pdf>,  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Terrorismo2.pdf>,  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Terrorismo3.pdf>, sobre *la pena de muerte*:  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Pena%20de%20muerte.pdf>,  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Pena%20de%20muerte2.pdf>, sobre *la corrupción*:  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Corrupcion.pdf>, sobre *el combate al narcotráfico*:  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Narcotrafico.pdf>,  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Narcotrafico2.pdf>, sobre *inseguridad pública*:  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Inseguridad.pdf>,  
<http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Inseguridad2.pdf>. Fecha de consulta (7/05/07).

<sup>188</sup>Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Vanderbilt University, Center for the Americas & data, México, 2006.

<sup>189</sup>El ICESI, cuyo propósito es generar información estratégica y realizar investigaciones para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad, se encargó en los años 2002 y 2004, de diseñar y coordinar la primera y tercera encuesta nacional de inseguridad pública en las entidades federativas del país, conforme a los estándares internacionales y los métodos estadísticos sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con apoyo del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

**CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL**

1. Estimar los hechos delictivos denunciados y no denunciados por entidad federativa
2. Registrar el historial de experiencias de victimización
3. Conocer la percepción de inseguridad en cada uno de los estados de la República
4. Identificar el grado de inseguridad percibido en los diferentes ámbitos de convivencia de las personas
5. Identificar los hábitos y el tipo de actividades cotidianas en el hogar que son inhibidos por miedo a ser víctima de conductas delictivas.

A continuación, extractamos algunos de los resultados más sobresalientes de dicha encuesta cuya metodología fue la siguiente:

- La encuesta fue realizada del 2 al 24 de marzo de 2002
- Se refiere a los delitos cometidos entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2001
- La selección de la muestra se tomó en hogares seleccionados bajo un criterio estratificado y por conglomerados
- El público objetivo fue la población en general; el tamaño de la muestra total fue de 35,001
- La ponderación se tomó por población de cada entidad federativa;
- Tuvo un margen de error de +/- 1% y
- Un nivel de confianza del 95%.

En líneas gruesas esta encuesta proyectó que:

- 4.2 millones de mexicanos fueron víctimas de la delincuencia en 2001. Los daños y las pérdidas materiales ascendieron a 49 mil millones de pesos, monto que equivale al 0.85% del PIB aproximadamente

- Los delitos referidos por las víctimas –de los cuales el robo representó el 92%- eran en su gran mayoría del fuero común, es decir, competencia de las autoridades locales en las entidades federativas
- El 66% de las víctimas no reportó el delito ante ninguna autoridad, principalmente porque señalaban que les parecía una pérdida de tiempo y que los trámites eran largos y difíciles
- El 44% de los delitos se cometieron con violencia, sobre todo con el empleo de armas de fuego
- El 23% de la población reportó haber abandonado actividades o hábitos cotidianos, como salir de noche por la inseguridad
- A nivel nacional, en el 2001, el 14% de los hogares al menos una persona fue víctima de algún delito
- En el Distrito Federal, la cifra anterior alcanzó el 39% de los hogares, en Baja California y Morelos el 21%, en el Estado de México el 20% y en Chihuahua el 16%
- Por cada 100 mil habitantes se cometieron 4,412 delitos a nivel nacional
- En el Distrito Federal se cometieron 17,718 delitos por cada 100 mil habitantes, le siguen Morelos con 5,573; Baja California con 5,531; Chihuahua con 4,979 y el Estado de México con 4,778 delitos por cada 100 mil habitantes
- El 18% de los delitos de robo se reportó en casa habitación y el 5% en comercios
- El 75% de los mexicanos percibió incremento de algunos delitos en el 2001 respecto del 2000
- El robo es el delito que la población percibe que sufrió un mayor incremento durante ese período
- El 47% de los mexicanos se sienten inseguros en el lugar donde radican
- La cuarta parte de la población modificó ciertos hábitos o actividades por la inseguridad<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup>Véase el resultado de la encuesta realizada por el periódico Reforma (junio de 2004) en el que revela, entre otras cosas, que: *El 52% de los mexicanos ha dejado de aceptar ayuda de*

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

- Los habitantes del Distrito Federal (80%) son los que más inseguros se sienten; seguidos por los de Morelos (64%), Tabasco (61%), Sinaloa (60%) y Jalisco (60%)
- Se estima que la cifra negra de la inseguridad para el año 2001 fue de 2 millones 972 mil 230 delitos
- De cada 4 delitos que se cometieron, sólo 1 se denunció ante el Ministerio Público.

Por su parte, la tercera Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública (ENSI-3) se realizó del 15 de febrero al 15 de marzo de 2005, con información sobre el historial de victimización durante el 2004 con una muestra total de 66,000 cuestionarios aplicados en viviendas de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, con lo que se generó información con grandes niveles de precisión y confianza abarcando el ámbito tanto nacional urbano, nacional rural, estatal y para 13 áreas urbanas seleccionadas con una muestra de 22,723, que representa el 34% del total de la muestra.

De esta encuesta se obtuvo información general sobre las características de la delincuencia, de las víctimas y multivíctimas, en dos niveles: a) vivienda y b) individuo.

Esta encuesta se apegó a los estándares señalados por la Organización de las Naciones Unidas, tanto por lo que se refiere al diseño conceptual como metodológico.

He aquí algunos de los resultados más relevantes de esta encuesta:

Durante el año 2004 se cometieron en la República Mexicana 11 millones 810 mil 377 delitos. De éstos se denunciaron poco más de la quinta parte: 2 millones 416

---

*desconocidos, el 40% no lleva dinero en efectivo, el 40% dejó de salir por la noche con amigos y familiares, dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/140432/>.*

mil 864, sin embargo, las autoridades solamente reportan haber registrado un millón 429 mil 102, por lo que dejaron fuera de sus estadísticas 987 mil 762, prácticamente el 40 por ciento. De esto concluimos que los delitos oficialmente reconocidos representaron apenas el 12.1 por ciento del total. Lo que quiere decir que de cada 8.3 crímenes, las autoridades solamente se enteraron sólo de uno.

Del millón 429 mil 102 delitos que las autoridades reconocieron, se consiguió detener al 12.3 por ciento de los posibles autores y presentarlos ante el juez. Los probables responsables sumaron un total de 175 mil 922, de ellos, sólo el 64.0 por ciento recibió una sentencia condenatoria al concluir el proceso penal. En cifras duras, se trató de 112 mil 555 personas, que representaron el 7.9 por ciento de los delitos reconocidos oficialmente.

Vale señalar, que esta encuesta es una de las más grandes del mundo en su tipo - 66 mil encuestas<sup>191</sup>-, ya que encuestas similares en otros países tienen una magnitud mucho menor, por ejemplo: Las encuestas británicas entrevistan entre 30 y 33 mil personas. Los estudios franceses, emplean muestras formadas por poco más de diez mil personas. Por su parte, las encuestas de la investigación victimológica de las Naciones Unidas estudian muestras muy pequeñas, de alrededor de mil 200 personas.

Por lo que hace a las denuncias, de los 11 millones 810 mil 377 delitos cometidos en 2004 se revela que en términos por cien mil habitantes, se reducen a 11 mil 246 y revelan que nos encontramos en un nivel intermedio en la escala internacional. Sudáfrica y los países que integraban la antigua Unión Soviética quienes superan los 65 mil delitos por cada cien mil personas. La mayor parte de los países industrializados tienen alrededor de 8 mil crímenes por cada cien mil habitantes como en el caso de los países de la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos y Chile, en América Latina.

---

<sup>191</sup>Sólo las realizadas en Estados Unidos son mayores ya que oscilan entre 65 mil y 70 mil encuestas.

Finalmente, se revela como otra aportación de esta encuesta que la diferencia entre los delitos cometidos y los “oficialmente registrados”, hace evidente la existencia de un grave problema: tanto de las instancias de seguridad pública como de procuración de justicia que por tanto no tienen una percepción adecuada del universo de la delincuencia a la que se enfrentan, lo que no permite la toma de decisiones adecuadas sobre la forma de enfrentar a una criminalidad cada vez más desbordada.

Una encuesta telefónica realizada por la Presidencia de la República,<sup>192</sup> sobre la percepción de la situación general del país, entre junio y julio de 2004, destacó que el tema de la delincuencia y la inseguridad fueron considerados como los problemas más importantes a atender por el Presidente de la República.

Los datos anteriores son reveladores e indicativos de la situación de inseguridad que prevalece en gran parte del país, sin embargo, nos pueden servir para destacar un aspecto de gran relevancia y es precisamente la posición que adopta el Estado Mexicano frente a la criminalidad a través de su Política Criminal, es decir, la consideración del Estado sobre cómo enfrentar este problema a través de qué conductas criminaliza y cuáles no.

Con motivo de la iniciativa de reformas legales en materia constitucional y penal que presentó el ejecutivo federal en marzo de 2004, se elaboró un diagnóstico sobre la situación de la seguridad pública<sup>193</sup> que es conveniente retomar para ilustrar más este punto.

El diagnóstico señala que, por lo que refiere al ámbito federal, se detectó una duplicidad de funciones así como falta de coordinación entre las dependencias encargadas de combatir la delincuencia:

---

<sup>192</sup>Véase la dirección electrónica: <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx>.

<sup>193</sup>*Idem*.

- Secretaría de Seguridad Pública.- Prevención del delito, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ejecución de Sanciones
- Secretaría de Gobernación.- Migración, Protección Civil
- Procuraduría General de la República.- Investigación y persecución de los delitos, y
- Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina.- Apoyo en inteligencia y operativos para la prevención y combate a delitos.

Lo que ha generado espacios de oportunidad para la delincuencia, debido a los vacíos legales que se generan por cuestiones de territorio, fuero o materia.

Por otra parte, se refiere que, en un estudio de la organización de las instancias encargadas de combatir la delincuencia en diversos países, se notó que éstas están concentradas en una sola dependencia –Ministerio del Interior o Ministerio de Justicia-. Por lo que se concluye que para presentar un combate efectivo a la delincuencia, es necesario establecer:

- Una política anticriminal integrada y eficaz, con una policía unificada bajo un mismo mando, que evite la duplicidad de gastos, funciones y estructuras
- Se requiere una medida de gran calibre en términos de impacto social y de una demostración de fuerza contra los delincuentes
- Se deben separar las funciones de seguridad pública de aquellas destinadas a la persecución de delitos.

Lo anterior, nos permite entender que se publiquen estudios con los siguientes resultados:

Una encuesta realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), que difundió el Consejo Coordinador Empresarial (CCE),<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156612/>.

reveló que en los últimos 5 años más de 30 millones de mexicanos mayores de 18 años fueron víctimas de la delincuencia.

El período de referencia corresponde a los últimos cinco años (1999-2003 y el primer semestre de 2004).

Dentro de los principales resultados destacan los siguientes:<sup>195</sup>

En los últimos 5 años:

- Más de 30 millones de mexicanos mayores de 18 años fueron víctimas de la delincuencia
- La cifra negra de la delincuencia -delitos no denunciados- es de 75%: sólo se denuncia 1 de cada 4 delitos que se cometen
- 63% de quienes denunciaron quedaron insatisfechos con la actuación del Ministerio Público porque las autoridades no hicieron lo suficiente, o no se interesaron
- 46% de los robos totales se cometieron con violencia
- Una de cada diez viviendas fue robada. 90 de cada 100 de tales viviendas son casas independientes
- 9% de las personas fueron atacadas o amenazadas al menos una vez
- Casi en 1 de cada 100 viviendas hubo al menos una víctima de secuestro
- 4% de las personas fueron víctimas de ofensas sexuales, de las cuales:
  - 84% son mujeres
  - 18% no lo considera un delito
  - En 30% de los casos, los agresores son conocidos de las víctimas

---

<sup>195</sup>El tamaño de la muestra recomendado para México por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) fue de 2,000 entrevistas cara a cara en cada una de las viviendas seleccionadas, para generar estimaciones válidas solamente a nivel nacional y conocer las experiencias de victimización, la evaluación del desempeño de las autoridades encargadas de prevenir y perseguir la criminalidad, así como los patrones y métodos de prevención del delito.

- En 4 de cada 10 eran sus parientes y en 1 de cada 4 su ex cónyuge o ex pareja
- 1 de cada 3 personas se siente insegura o muy insegura caminando de noche por su colonia o poblado
- 40% de la población considera probable o muy probable que alguien robe su vivienda en los próximos 12 meses
- 45% opina que la policía actúa mal o muy mal para controlar el delito
- Sólo durante 2003, al 12% de la población, alguna autoridad le solicitó un soborno o "mordida" por sus servicios
- 92% de las víctimas de soborno no denunciaron el hecho

Esto nos revela la percepción de inseguridad generalizada que tiene la población, la cual no podría entenderse sin una imagen igualmente deteriorada de las instituciones encargadas de brindarle seguridad,<sup>196</sup> aunado a una falta de coordinación<sup>197</sup> como evidencia el siguiente extracto noticioso:

*Al realizarse la firma del convenio de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Justicia, entre autoridades de nivel federal, el Estado de México y el Distrito Federal, el Procurador del Estado de México, Alfonso Navarrete Prida, indicó que es urgente la coordinación entre policías de los tres niveles de gobierno para combatir al*

---

<sup>196</sup>La policía y los cuerpos de Seguridad de México aparecen como los segundos más corruptos del mundo, en un reporte sobre la corrupción publicado por la organización no gubernamental (ong) Transparencia Internacional.

En una escala de cinco puntos, los mexicanos puntuaron a su policía con 4.5, al igual que los ciudadanos de Ghana, Perú e India, en una clasificación encabezada por Nigeria, con 4.8 puntos y en el que el promedio mundial fue de 3.6 puntos.

Según el "barómetro global de la Corrupción de Transparencia Internacional", los ciudadanos de los países estudiados consideran que la policía es el tercer estamento social más corrupto precedido por los partidos políticos y los parlamentos, que ocupan la primera y la segunda plaza.

En el caso de México, el reporte revela que los mexicanos consideran al mismo nivel (4.5 puntos) la corrupción de los partidos políticos y la de los cuerpos policíacos.

Tras la policía y los partidos políticos, los mexicanos consideran también que el sistema judicial del país tiene un alto nivel de corrupción, a un nivel de 4.3 puntos sobre cinco, así como el parlamento, el sistema de impuestos y las aduanas. Véase la dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/149265/>.

<sup>197</sup>Véase la nota referente a enfrentamiento entre Agentes Federales de Investigación y elementos de la Secretaría de Seguridad Pública en el Distrito Federal, dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156875/>.

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

*hampa que opera en la zona metropolitana, pues para la población no existen fronteras y la delincuencia organizada aprovecha la ineficiencia en coordinación de las instituciones.*

*(...)El funcionario sostuvo que la Procuraduría no tiene funciones preventivas pero si cuentan con información privilegiada de los datos de las averiguaciones previas, órdenes de aprehensión e investigaciones de los agentes ministeriales que se convierte en información técnica que bien podría servir a operativos conjuntos entre la federal, estatal y policía municipal.*

*La problemática social indica que para la ciudadanía no existen fronteras de a dónde van a estudiar o a trabajar, pues muchos cruzan del Estado de México hacia el Distrito Federal y viceversa, siendo vulnerables a la delincuencia ambas localidades que por igual son objeto del temor por el trabajo del hampa.<sup>198</sup>*

Eso aunado a la escasa o nula capacitación, equipamiento y profesionalización de los cuerpos de seguridad hacen que su labor sea poco menos que complicada: policías que no saben leer ni escribir, no están capacitados para usar armas o esposas, con equipos obsoletos o en mal estado, con bajas percepciones salariales, que perciben en principios como los derechos humanos, refugios de delincuentes, asimismo, no se identifican ni vinculan con la comunidad a la que sirven, son los ingredientes del caldo de cultivo de la corrupción e impunidad que medra en la labor de seguridad.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.cni.tv/nacional/?guid=%7B565241AC-1D72-4AF8-8924-38E200DC7656%7D>.

<sup>199</sup>Véanse las direcciones electrónicas: sobre la crisis policial mexicana; [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=124100&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124100&tabla=nacion), sobre violaciones a los derechos humanos; [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=67351&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=67351&tabla=ciudad), sobre la falta de preparación; [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=66642&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=66642&tabla=ciudad), sobre la corrupción policial; <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/149265/>.

Sin duda debemos reconocer que lo mencionado, se acentúa cuando a los factores anteriores se suma una situación económica precaria y un ambiente político enrarecido, lo que provoca que las instituciones de seguridad y justicia sean cuestionadas respecto de su actuación, pues a todas luces se aprecia que se privilegian intereses políticos sobre el interés de la población, como se ha podido evidenciar en casos como los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, en el caso de los linchamientos de Tláhuac, etc., sólo por citar algunos.

Finalmente, todo esto se traduce en un “endurecimiento” de las medidas de control que se dirigen al combate a la delincuencia, por ejemplo, en la creación de nuevos tipos penales como el secuestro express, el aumento de penas en delitos como el robo de autopartes, el establecimiento de medidas como el “toque de queda” en Tlanepantla, la implementación de modelos de seguridad como “Tolerancia cero”, así como la implementación de políticas como la del Distrito Federal de “cuotas” o “metas” de consignación de detenidos (22 mil en 2004) o ampliación de las facultades de investigación policial. Todo ello mediáticamente da la impresión de una postura firme por parte del Estado –en todos sus niveles de organización– frente al problema que plantea la criminalidad, sin embargo, igualmente muestra una tendencia hacia un endurecimiento de su Política Criminal, lo que podría comprometer seriamente las garantías individuales de los ciudadanos.

## **1. La Seguridad Nacional**

Por lo que respecta a la seguridad nacional, es necesario destacar que hasta hace pocos años, ésta era considerada como un rubro de atención exclusivo de los miembros de las fuerzas armadas y de los cuerpos de “inteligencia” del Estado. El concepto de seguridad nacional tenía su centro de gravedad en torno al concepto de soberanía, y se entendía que posibles amenazas a ésta sólo podrían provenir

de un ente externo que atentara en contra de la independencia y autodeterminación nacional.

Sin duda, los nuevos tiempos nos han traído una actualización en muchos ámbitos y el de la seguridad nacional no es una excepción. Curiosamente la amenaza a la soberanía e independencia nacionales ya no proviene de fuera necesariamente, ya no se trata de enfrentar al “osado enemigo” –entiéndase ejército- del que habla nuestro himno nacional, por lo menos no en el sentido castrense de la palabra, ahora, se enfrentan nuevos peligros y amenazas como el narcotráfico, el terrorismo, los delitos de cuello blanco, el tráfico de personas, etc., cuyas organizaciones, recursos y capacidad de operación pueden comprometer seriamente la estabilidad de las instituciones y al Estado mismo.

En ese sentido, la globalización también nos ha alcanzado, eventos como los del 11 de septiembre de 2001, han trastocado y redimensionado los alcances de términos como “terrorismo” y “seguridad nacional”. De igual forma, ha generado la creación de conceptos como: “guerras preventivas”, “Intervenciones humanitarias”, basados en los postulados de propuestas radicales del funcionalismo de Günther Jakobs que refieren un “Derecho penal del enemigo”. Todo esto nos habla de una recomposición del balance de fuerzas que tradicionalmente había existido, los fundamentalismos substituyen a las ideologías y en este caso se da una actualización de roles, el enemigo ya no lo es más el “comunista” que busca la implantación de un determinado sistema económico, político y social, sino el “terrorista” fundamentalista dispuesto a inmolarsse a causa de sus creencias.

Esto ha venido a transformar la concepción de la seguridad nacional en nuestro país, como habíamos señalado líneas arriba, ya no se trata de un ejército invasor que quiere apropiarse de nuestro territorio, sino del narcotraficante, del delincuente de cuello blanco que desde cualquier lugar del mundo puede, con un click del *mouse* de su computadora, blanquear o transferir enormes capitales de un lugar a otro o atentar contra la salud de la población.

Ahora, el concepto de seguridad nacional se ha ampliado de tal forma que paradójicamente casi cualquier cosa puede representar una amenaza a la seguridad nacional, lo mismo puede considerarse como tal la falta de lluvias en el campo, que los “Mara Salvatrucha”, lo mismo una epidemia, que la migración ilegal hacia los Estados Unidos.

¿Qué implicaciones puede tener lo anterior? La consideración de lo que es o no un problema de seguridad nacional, a falta de una definición adecuada propicia un amplio margen de discrecionalidad, misma que puede dar pauta a la comisión de actos arbitrarios de autoridad con la consecuente vulneración de garantías individuales.

Es cierto que con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional,<sup>200</sup> se ha pretendido terminar con la discrecionalidad y el abuso del que tradicionalmente habían gozado los aparatos de inteligencia del Estado, que dicho sea de paso, son necesarios, sin embargo, su utilización si debe restringirse a verdaderas situaciones que pongan en peligro la estabilidad de las instituciones y no para espiar a los adversarios políticos como se extracta a continuación:

*(...)la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Seguridad Nacional, cuyo objetivo es poner fin al espionaje político y a la discrecionalidad con que actúa el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN.<sup>201</sup>*

Los actos que, según esta ley pueden atentar en contra de la seguridad nacional serían los siguientes:

*Actos tendientes al espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio; actos de interferencia extranjera; actos que impidan a la*

---

<sup>200</sup>Véanse las direcciones electrónicas: “Aprueban diputados Ley de Seguridad Nacional”; <http://www.imagen.com.mx/nota.php?id=5911>, “Aprueban la Ley de Seguridad Nacional”; <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/041210/nacional/1nacional.asp>, “Ponen `candados` a trabajo del Cisen”; [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=119021&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=119021&tabla=nacion).

<sup>201</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.imagen.com.mx/nota.php?id=5911>.

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

*autoridad actuar contra la delincuencia organizada y actos tendentes a quebrantar la unidad del país, así como actos que atenten contra la seguridad de la aviación, contra el personal diplomático, que pretendan consumir tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas o biológicas y convencionales de destrucción masiva, así como acciones tendientes al financiamiento de organizaciones terroristas.*<sup>202</sup>

Las actividades de inteligencia estarán a cargo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el cual será considerado como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación "con autonomía técnica, operativa y de gasto", su tarea será "realizar labores de inteligencia", así como recabar información y realizar estudios de carácter político, económico y social, además de proponer medidas de prevención y disuasión en contra de amenazas a la seguridad nacional.

Asimismo, la ley contempla la creación del Consejo de Seguridad Nacional para establecer y articular las políticas en el rubro, mismo que será presidido por el titular del Ejecutivo Federal e integrado por los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, al igual que el Procurador General de la República y el director del CISEN.<sup>203</sup>

Entre las críticas que se han realizado a esta ley, está el hecho de que al parecer, lo que se regula únicamente son las actividades administrativas que realiza el CISEN y no se trata propiamente de una ley de seguridad nacional, pues como hemos comentado, la seguridad nacional es un concepto mucho más amplio que incluye actividades de inteligencia pero va más allá.

---

<sup>202</sup> *Idem.*

<sup>203</sup> En la fundamentación del dictamen, se argumentó que: "México participa en los cambios del mundo y no es invulnerable a amenazas que atenten contra la soberanía de la nación, de ahí que la certeza legal de esta nueva normatividad permite crear la infraestructura en la defensa de las instituciones y en la preservación de nuestra identidad". Véase la dirección electrónica: <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/041210/nacional/1nacional.asp>.

*El proyecto de ley no define conceptos fundamentales como el de seguridad nacional o interés nacional. Al mismo tiempo, identifica una serie de amenazas a la seguridad nacional las cuales, si bien es cierto que muchas de ellas constituyen tales, no son permanentes ni inmutables. Incluso, en muchos casos se identifican como problemas de seguridad nacional aquéllos que son de seguridad pública. Es por ello que se hace necesario definir un concepto de seguridad nacional que ponga énfasis en su carácter de emergencia y en la incapacidad de las instituciones regulares para enfrentar una amenaza de tal tipo. En otras palabras, si un problema puede ser enfrentado y resuelto por las instituciones establecidas mediante su funcionamiento regular, éste no es un problema de seguridad nacional. Asimismo, no resulta conveniente definir las amenazas concretas a la seguridad nacional en una ley sobre la materia, pues éstas cambian con el tiempo. Por ello, la existencia de una agenda de riesgos que se actualice de manera constante resulta la manera adecuada de abordar esta problemática.<sup>204</sup>*

Como podemos percatarnos, la ley presenta vacíos y lagunas que lejos de efficientar su labor, es posible que la burocraticen y limiten, pues en opinión de algunos especialistas, es necesaria una regulación más amplia de las cuestiones de seguridad nacional, que definan específicamente qué es la seguridad nacional, que regule las actividades de inteligencia, no solo las que realiza el propio CISEN, sino otros aparatos de inteligencia y, por otra parte, otras cuestiones reglamentarias relacionadas con la seguridad nacional.

*(...) se sugiere que en lugar del proyecto de ley de Seguridad Nacional presentado, que en la práctica sólo busca regular las actividades de inteligencia del CISEN, el Congreso contemple la posibilidad de emitir tres tipos de ordenamientos legales diferentes. Por un lado se hace necesario, en efecto, una ley de seguridad nacional que defina los conceptos básicos y el carácter de emergencia de tal concepto. Por otro lado, se hace necesaria una ley que regule todas las actividades de inteligencia que realizan varias dependencias gubernamentales además del CISEN. Se podría pensar,*

---

<sup>204</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.lacrisis.com.mx/seguridadnacional.htm>.

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

*pues, en una Ley de los Servicios de Inteligencia. Por último, se hace necesario un reglamento del CISEN, que contenga muchas de las regulaciones que vienen en el actual proyecto de Ley de Seguridad Nacional.<sup>205</sup>*

Por lo anterior, podemos señalar que pese a que ahora existe una normatividad específica sobre las actividades relacionadas con la seguridad nacional, éstas son insuficientes o limitadas para establecer una adecuada política sobre la materia.

Por otra parte, es obligado hacer referencia al contexto internacional, el cual nos muestra que por nuestra condición geopolítica, la seguridad nacional es una preocupación no solo de los mexicanos, sino –en este caso- de los estadounidenses, muestra de ello son los siguientes extractos noticiosos aparecidos a principios de 2005.

*El director del Servicio Central de Información (CIA), Porter Goss, insistió hoy en que EU debe prestar más atención a los problemas de su "patio trasero" ante el "serio problema" de seguridad en su frontera con México, aunque no sólo allí, por la posibilidad de infiltración de terroristas.*

*Creo que eso (la situación en la frontera) es un problema muy serio, y creo que no es sólo en nuestra frontera del sur. Es cualquier frontera, afirmó Goss en una audiencia ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado.*

*(...) La posibilidad de que terroristas islámicos entren desde México por las mismas rutas que los inmigrantes ilegales está siendo destacada en EU en las últimas semanas.*

*Goss aseguró que esa posibilidad es una "seria amenaza" y subrayó que EU debe centrarse más en los problemas de la región, "comenzando con nuestro patio trasero" porque, aunque no es un hervidero de terroristas, la*

---

<sup>205</sup> *Idem.*

*desestabilización de la región presenta una amenaza a la seguridad de este país.*

*(...)Goss respondió que no está satisfecho de que EU no tenga suficiente cobertura en su "patio trasero", aunque enfatizó que ha habido mejoras en el combate al narcotráfico.*

*Como lo hiciera en una reciente audiencia ante otro comité legislativo, Goss señaló que varios países latinoamericanos, entre ellos Venezuela, Haití, Colombia y Cuba, serían "posibles puntos de conflicto" en 2005.<sup>206</sup>*

Lo cual naturalmente desató una serie de declaraciones por parte del gobierno mexicano en las que tajantemente se rechazaba la calidad de "patio trasero"<sup>207</sup> que nuestros "vecinos" nos dan, así como las consideraciones respecto de los esfuerzos que en la materia viene realizando nuestro país.<sup>208</sup>

Lo cierto es que situaciones que se han venido presentando y acentuando en los últimos años como la inmigración ilegal hacia Estados Unidos, el temor sobre la posible filtración en ese país de terroristas fundamentalistas por las fronteras mexicanas, el creciente narcotráfico y el aumento de los integrantes de la pandilla denominada "Mara Salvatrucha", ponen de manifiesto la preocupación de que nuestro país sirva de tránsito o puente para la realización de actividades delictivas.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156598/>, de fecha 17-03-05.

<sup>207</sup>Recordemos que en 2004, comentarios similares le costaron el cargo al –entonces- embajador de nuestro país ante la ONU, Adolfo Aguilar Cinsner, por sus infortunadas expresiones: "tragar camote" y "ser el patio trasero de Estados Unidos".

<sup>208</sup>Mientras el canciller Luis Ernesto Derbez minimizó las críticas de Estados Unidos a México, el presidente Vicente Fox aseguró que esta serie de análisis en contra de la nación "son vergonzosas"; las rechazó tajantemente y advirtió que se equivoca el vecino país del norte si piensa que así tendrá un socio en México. Véase la dirección electrónica: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=170628> de fecha 09-03-2005.

<sup>209</sup>Véanse las siguientes direcciones electrónicas: Admite Gobernación aumento de Maras en México; [http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=279116&tabla=notas](http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=279116&tabla=notas), La "Mara Salvatrucha" es un problema de seguridad nacional; <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=177735>, México, ruta de Al-Qaeda hacia EU; <http://www.cni.tv/nacional/?guid={D9B0F76B-42CB-4DC0-BD92-A8E7E53FBB36}>, Reconoce Fox

Asimismo, no podemos dejar de mencionar el enrarecimiento del clima político en el que, “se ha judicializado la política y se ha politizado la justicia”, lo cual a pesar de ser de incumbencia directa y exclusiva de los mexicanos, está causando nerviosismo en otras latitudes, lo que sin duda agrega un ingrediente más de presión a nuestro de por sí endeble sistema de justicia penal, como lo muestra el siguiente extracto:

*Condoleezza Rice descartó que a Estados Unidos le generen preocupación los triunfos electorales y los gobiernos encabezados por políticos de izquierda (...).*

*(...)La titular del Departamento de Estado consideró que los nuevos Gobiernos de izquierda en Latinoamérica son resultado de procesos democráticos.*

*(...)Todo esto se da dentro de un contexto de quehacer democrático que los países escogen, la gente escoge a sus líderes. Ya sea izquierda, derecha, derecha del centro o izquierda del centro, mientras esté dentro de la estructura democrática de estos países, creo que Estados Unidos debe respetar eso.*

*En noviembre (2004), el entonces Secretario de Estado Colin Powell aseguró que su país estaba preparado para trabajar con un Gobierno mexicano de izquierda mientras sea electo democráticamente.*

*El 18 de enero, el director del Proyecto México del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Armand Peschard-Sverdrup, consideró que la relación entre México y EU está tan integrada y ambas naciones comparten tantos intereses que el Gobierno de Bush seguirá trabajado con quien gane en México en las elecciones del 2006, aunque sea la izquierda.*

*(...)En la entrevista, Rice defendió el reporte sobre la situación de los derechos humanos en México y las advertencias a los turistas estadounidenses sobre supuestos riesgos en el País.*

*Negó que los informes emitidos por el Departamento de Estado estén dirigidos al desempeño de las autoridades mexicanas.*

*Según DPA, Rice dijo que EU ha tenido una preocupación por los derechos humanos en el mundo por mucho tiempo, y no está apuntando a México.*

*Cualquiera notaría los enormes cambios que han tenido lugar en México, y México está convirtiéndose, o se ha convertido, en una democracia vibrante con elecciones competitivas.<sup>210</sup>*

Todo lo anterior ha marcado definitivamente las relaciones y la imagen de nuestro país hacia el exterior, lo cual nos coloca en disyuntivas peligrosas y comprometedoras; por ejemplo una definición más abierta respecto de los Derechos Humanos, ha provocado que durante los últimos años nuestro país haya votado resoluciones a favor de hacer recomendaciones a Cuba sobre la materia, lo que le ha generado varios problemas y polémicas con la isla caribeña.<sup>211</sup>

Asimismo, vale decir que nuestro país ha sido el primero en el mundo en adoptar el protocolo de Estambul.<sup>212</sup> De igual forma, ha recibido presiones de Estados Unidos en casos como el de la intervención armada en Irak en marzo del 2003.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/155917/>, de fecha 10-03-2005.

<sup>211</sup>Véanse las direcciones electrónicas: Grave error diplomático, votar contra Cuba en la CDH de la ONU; <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050416/018n1pol.php>, Causa opiniones encontradas el voto de México sobre derechos humanos en Cuba; <http://www.uia.mx/ibero/noticias/nuestracom/04/nc115/5.html>.

<sup>212</sup>El Protocolo de Estambul es un Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que tiene por objeto dar a conocer las directrices internacionales aplicables a la evaluación de todas aquellas personas que aleguen haber sufrido tortura y malos tratos, para investigar casos de presunta tortura y para comunicar los hallazgos realizados a los órganos judiciales y demás órganos investigadores, con el firme propósito de proteger la integridad psicofísica de las personas.

(...)El Protocolo de Estambul recoge las ideas plasmadas en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de la Organización de Naciones Unidas,

Por otra parte, se ha apuntado éxitos como la obtención de una sentencia favorable de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, ordenando la revisión de 54 casos de mexicanos sentenciados a la pena capital en los Estados Unidos,<sup>214</sup> o en la polémica por la utilización de balas de goma por parte de la border patrol estadounidense en contra de inmigrantes ilegales,<sup>215</sup> o la débil defensa de connacionales ante las agresiones de particulares norteamericanos en la detención de éstos.<sup>216</sup>

En este contexto la Política exterior mexicana, se enlaza y condiciona en su actuación y se traduce al interior en compromisos que el país debe asumir en materia de derechos humanos,<sup>217</sup> combate al narcotráfico<sup>218</sup> y al terrorismo,<sup>219</sup> que inciden como problemas de seguridad nacional que necesariamente deben traducirse en una Política Criminal determinada que se interrelacione con los

---

adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/46, del 10 de diciembre de 1984, así como de otros ordenamientos jurídicos del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos.

(...)El Dictamen Médico-Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato se aplica a partir del 1° de septiembre de 2003, cuando exista la presunción de que servidores públicos hayan violado los derechos humanos de presuntos responsables, mediante acuerdo número A/057/2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de agosto de 2003. Véase la dirección electrónica: <http://www.cndh.org.mx/principal/document/derechos/fechas/ProtocoloEstambul.htm>.

<sup>213</sup>Véase el artículo: De la forma como vote en la ONU, afectará o no sus relaciones con el vecino país. Grave para México, confrontarse con EU; dirección electrónica: [http://web.upaep.mx/biblioteca/pdf/EL\\_270203.pdf](http://web.upaep.mx/biblioteca/pdf/EL_270203.pdf).

<sup>214</sup>Véase "Listo el equipo que participará en las audiencias ante la Corte Internacional de Justicia respecto de la demanda entablada por México en contra de Estados Unidos sobre violaciones cometidas en los casos de 54 mexicanos sentenciados a muerte en E. U."; dirección electrónica: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2003/dici/b-295.htm>.

<sup>215</sup>Véase "Rechazan uso de balas de goma contra mexicanos"; dirección electrónica: [http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story\\_id=32754&edition\\_id=392&format=html](http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story_id=32754&edition_id=392&format=html).

<sup>216</sup>Nos referimos al Minuteman, que comenzó a operar en Arizona en abril de 2005. Véase la dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato4.asp?articuloid=157805&paginaid=1>.

<sup>217</sup>Véase "Difunde EU informe sobre la situación de los derechos humanos en 101 países. Amnistía Internacional cuestiona a Washington por excluirse del análisis internacional. En el reporte hay críticas a Venezuela, Arabia Saudita, Pakistán, Rusia y China"; dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050329/031n1mun.php>.

<sup>218</sup>Véase "Reconoce ONU lucha contra el narcotráfico en México"; dirección electrónica: <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=16991>.

<sup>219</sup>Véase "Procurador hace pronunciamiento durante la Cumbre Mundial sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, en Madrid. Hay que combatirlo de manera frontal"; dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=155870&paginaid=1>.

demás subsistemas de justicia penal. Es aquí en donde se encuentra el reto en este sector en particular, cómo responder ante los nuevos retos que se presentan y demandan una definición por parte del Estado Mexicano sin llegar a vulnerar garantías o derechos de los mexicanos, sin duda es un aspecto sobre el que hay que trabajar arduamente para construir una política coherente sobre el particular.

## **II. La Procuración de Justicia**

Cuando iniciamos el diagnóstico de los subsistemas de justicia penal de nuestro país, señalamos que la Seguridad Pública constituía la punta del iceberg que sólo nos mostraba una parte del problema, pero que ocultaba el resto. En el caso de la Procuración de Justicia nos encontramos con que se trata de una zona intermedia, no siempre bien definida entre las funciones de seguridad pública –que se le atribuyen a las instancias de procuración de justicia- y la impartición de justicia, en la que una persona que es sujeta a proceso penal es declarada culpable o inocente, según se pueda acreditar uno u otro extremo.

Tradicionalmente, a la procuración de justicia se le ha considerado como esa instancia en que en particular, los delincuentes pueden librarse de ir a la cárcel o bien, los inocentes que no cuentan con medios o recursos para su defensa son irremediablemente puestos a disposición de un juez para ser juzgados.

Es ante esta instancia –independientemente de que se trate del fuero común o federal- en que se presenta o inicia lo que se conoce como el “drama penal”.

A continuación expondremos una radiografía de la situación del subsistema de procuración de justicia de nuestro país, lo que nos ayudará a comprender mejor su situación y, en su oportunidad, proponer alternativas de mejora.

Para que necesariamente se eche a andar la maquinaria del Estado -por lo que hace a la procuración de justicia-, se requiere, en principio, que se cometa un acto tipificado por nuestras leyes como delito y que éste se haga del conocimiento de las autoridades correspondientes para iniciar con su investigación –*notitia criminis*- y en su caso, la persecución ante los tribunales establecidos para buscar una sentencia condenatoria así como la reparación del daño a la víctima del delito. Ese es en teoría el camino que se debe recorrer ante la comisión de un ilícito, sin embargo, vamos a ver qué es lo que sucede en realidad.

Es necesario señalar que desgraciadamente en nuestro país el problema de la procuración de justicia comienza con la “no denuncia” a las autoridades de los hechos probablemente constitutivos de delito. El estudio de la Presidencia de la República al que hemos hecho referencia líneas arriba (p. 157) señala que en 2001, se denunciaron 1,512,448 delitos.<sup>220</sup> Sin embargo, otra gran cantidad de éstos no se denunciaron, lo que nos habla del grave problema de desconfianza hacia las autoridades de procuración de justicia, fenómeno que se ha dado a conocer como “cifra negra”, es decir, el número de delitos cometidos pero no denunciados a la autoridad, el cual hemos señalado que se estima en 4 veces más de lo denunciado.

¿Cómo entender esta situación?, ¿por qué después de ser víctima de un delito la gente no lo hace del conocimiento del Ministerio Público?, he aquí algunas razones para ello:

El estudio de referencia señala que entre las entidades federativas con menor propensión a denunciar un hecho delictivo se encuentra el Distrito Federal con un 18%. En un análisis comparativo entre 23 países, el nuestro se ubica en el lugar 14 en el número de denuncias por cada 100 mil habitantes con 1,434 delitos, con una proporción del 25% de delitos reportados, una estimación real de 5,736 delitos

---

<sup>220</sup>Véase la primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas, realizada por el ICESI, dirección electrónica: [http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad\\_01.pdf](http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf).

por cada 100 mil habitantes y una percepción del desempeño policiaco medio bajo, en comparación de países como Rusia y España y apenas por encima de países como Croacia y Kazajstán.

Las razones que se encontraron para no denunciar los hechos ante el Ministerio Público son entre otras, las siguientes:

- Pérdida de tiempo
- Trámites largos y difíciles
- Desconfianza en las autoridades
- Delito de poca importancia
- No tenía pruebas

¿Cuál fue el resultado de la denuncia?:

- En sólo 2% de los casos se recuperaron los bienes
- En un 11% se consignó al delincuente
- En un 17% aún se encuentra en trámite la denuncia
- En un 23% no procedió la denuncia
- En un 45% no pasó nada

Si el panorama a estas alturas parece sombrío, se complica todavía más cuando se estudia la medición de la “eficacia” en la persecución de los delitos, suponiendo que se realizó la denuncia ante las autoridades correspondientes y éstas procedieron a la investigación de los hechos:

- De cada 100 delitos que se cometen, únicamente se denuncian 25 –la cuarta parte-.
- De los 25 ilícitos que sí se reportan, sólo se concluye la investigación en 4.55, poniéndose a disposición de los jueces solo a 1.6.

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

- De ese 1.6% del fenómeno delictivo que llega ante un juez, 1.2 llega a sentencia, condenándose a 1.06.
- De ese 1.06 condenado, 0.66 reciben menos de tres años de prisión (que en algunos casos puede conmutarse con pena no privativa de libertad) y 0.4 recibe más de dos años de prisión<sup>221</sup>.

Si se revisa con cuidado la forma en que se lleva a cabo la actuación ministerial se revelarán algunos datos interesantes. Por ejemplo, se ha estimado que el tiempo en promedio entre la comisión de un delito y la detención del probable responsable -60% de los casos- es de 3 horas en promedio, después de realizada la denuncia o del conocimiento de los hechos por la autoridad de manera oficiosa y conforme aumenta el tiempo en hacer la denuncia, el porcentaje de detenciones disminuye drásticamente hasta ser del 5% aproximadamente en casos de 6 meses a un año.

Lo anterior se lee en el sentido de que la eficacia en la persecución de los delitos en este caso está relacionada con la flagrancia -81% de los casos de detención-, en un 12% en caso urgente y en un 7% a la equiparada con la flagrancia. Lo que nos indica que prácticamente no se realiza una investigación propiamente dicha de los delitos, sino que en la mayoría de los casos se apuesta a la confesión del indiciado, lo que naturalmente demuestra la poca exigencia para el Ministerio Público la adecuada investigación y preparación de los casos que presenta ante el Poder Judicial.

Aunado a lo anterior, las características de nuestro sistema procesal –del cual hablaremos en el próximo apartado- han generado un círculo vicioso de burocratismo, formalismo exacerbado y anquilosamiento de las instancias de procuración de justicia.

---

<sup>221</sup>Véase a Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica-CIDAC, México, 2004, p. 20.

No podemos dejar de mencionar que en los años -2000-2005-, particularmente se realizó un esfuerzo por cambiar esa imagen deteriorada y de desconfianza con que se había estigmatizado a la procuración de justicia en nuestro país.

Como señalamos en el segundo capítulo de esta investigación, en documentos rectores como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se reconocían los ancestrales problemas y deficiencias en la materia y se lanzaba como reto: *Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos*, como ya se ha mencionado, a través de diversas líneas estratégicas, metas e indicadores, así como en un ambicioso proyecto de modernización de la institución federal –Procuraduría General de la República– tanto en su estructura orgánica como en sus instalaciones y condiciones de trabajo.<sup>222</sup>

Esa era la propuesta y el reto, el cual se asumió y se trabajó arduamente en él durante casi seis años, sin embargo, es necesario reconocer que en algún momento del camino el objetivo quedó olvidado y las propuestas quedaron a medias.

Pese a todo lo narrado, en la realidad la operación de una institución “de buena fe” como lo son las procuradurías de justicia, éstas se han visto envueltas en escándalos políticos y han sido utilizadas para fines no institucionales que no obedecen estrictamente a las funciones constitucionales encomendadas, tenemos que señalar que la procuración de justicia –tanto en el ámbito federal como local– en más de una ocasión ha sido utilizada como instrumento de represión de los adversarios políticos, lo que ha originado que las miradas de la población y los reflectores se intercambien de un fuero a otro o de una entidad federativa a otra

---

<sup>222</sup>Véase el apartado sobre el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 del segundo capítulo pp. 98-105.

para escuchar a los procuradores hablar como políticos y a los políticos como si fueran procuradores.<sup>223</sup>

Es vergonzoso reconocer que un Estado como el mexicano, que dice ser un Estado democrático de derecho, instituciones como éstas sean empleadas para la obtención de los fines más aviesos, lo que deja una sensación de desamparo en la población de pensar que mientras entre procuradurías se intercambian consignaciones y declaraciones, la delincuencia medra a su antojo y hace de las suyas.<sup>224</sup>

Tenemos que hacer referencia a los acontecimientos que se han sucedido en nuestro país en los años 2004-2006 como ejemplificación de lo que hemos sostenido líneas arriba.

El papel que han jugado las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal, esencialmente, obedeciendo cada una a los dictados de los respectivos titulares del ejecutivo, han puesto de manifiesto esa desafortunada situación de que una institución del calibre de la procuración de justicia no goce de la autonomía –real- que requiere un órgano de esa clase para realizar su labor con independencia y libertad. Un ejemplo de lo anterior es la siguiente nota periodística:

*El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), José Luis Soberanes Fernández, dijo que ojalá el nuevo titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Daniel Cabeza de Vaca, "supla con talento su falta de experiencia en el área a su cargo.*

---

<sup>223</sup>Véase la nota periodística: Desafuero confronta a Bátiz y a Macedo. Ambos funcionarios intercambiaron puntos de opinión sobre el tema, dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/157223/>.

<sup>224</sup>Véase la nota periodística: Condena Álvarez Icaza uso faccioso de la justicia, dirección electrónica: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=30440&cat=0>.

*Asimismo, se pronunció por una auténtica reforma constitucional, “no maquillada”, que dote a la PGR de independencia respecto del Poder Ejecutivo, pues consideró que la subordinación que tiene ante al Presidente de la República ocasionó la crisis de credibilidad en el proceso de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador, “asunto en el que muchos perdieron y nadie ganó.*

*Agregó: “no podemos caer en el garlito de hacer una reforma sólo maquillada, tiene que ser una autonomía real. (...).”<sup>225</sup>*

Pese a todos los esfuerzos realizados, sin importar el fuero o el territorio, la actuación de dichas instancias ha dejado un amargo sabor de boca como resultado de su actuación.

Haremos alusión a un solo caso, el cual consideramos representa claramente lo que hemos señalado. Nos referimos a lo ocurrido con el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador en el 2005.

Con independencia de las consideraciones partidistas -que para los efectos de esta investigación son intrascendentes- es de hacer notar que, como un mecanismo para frenar o disminuir la popularidad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se buscó como medida –política- el pretender hacerlo responsable de un delito, el desacato a un mandamiento judicial que le ordenó la suspensión de obras en un predio –El Encino- que tenían como objetivo construir una calle de acceso a un hospital.

En el desacato reiterado a la orden de un juez de suspender las obras, se vio la oportunidad de “golpear” políticamente al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y con ello, pretender privarlo de sus derechos políticos para que no pudiese contender en las elecciones presidenciales de 2006.

---

<sup>225</sup>Véase la nota periodística: Urge una autonomía efectiva de la PGR respecto del Ejecutivo, dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050430/015n2pol.php>.

Lo anterior, manejado de forma tan torpe y desastrosa que ha tenido como resultado, que, después de un arduo y desgastante proceso ante la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia, se retiró el fuero al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que confrontó a los congresos local y federal –por medio de controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación- así como con una percepción de la población de que las instituciones –sean de procuración o de impartición de justicia- son sólo instrumentos de partidos en el poder lejanos a los intereses de las personas.

Lo anterior deterioró el clima político y social a tal grado que, se dejó sentir el descontento ciudadano en una mega marcha realizada en abril de 2005, en que se tambaleó y finalmente perdió la posibilidad de rescatar la credibilidad de las instituciones de justicia de nuestro país.

Esto sin duda nos deja reflexionando muchas cosas, particularmente sobre el tipo de Estado que hemos forjado y sobre la posibilidad de generar el proyecto de nación que todos los mexicanos deseamos y aspiramos, tal y como lo ha expresado el rector de nuestra máxima casa de estudios:

*Es necesario "repensar el Estado" para que éste no sea obeso, sino vigoroso y fuerte, capaz de mantener la soberanía y hacer funcional la división de poderes, sostuvo el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Juan Ramón de la Fuente.*

*(...) en buena medida el Estado debe regular en su capacidad a las múltiples fuerzas de los mercados que no necesariamente tienen sensibilidad social ni se preocupan, ni ocupan de los aspectos básicos de las poblaciones.*

*(...) el rector de la UNAM subrayó que los mercados son necesarios para crear riqueza.*

*Pero el Estado, continuó, se requiere para redistribuirla, porque si se crece sólo en términos de los indicadores macroeconómicos no siempre hay desarrollo.*

Así pues, el saldo que guarda hasta ahora la procuración de justicia deja muchas cosas en que pensar, efectivamente se trata de uno de los subsistemas de la justicia penal que se encuentran en una situación crítica, toda vez que su debilidad estructural y los problemas que presenta debido a su utilización como arma política, le han generado descrédito y desconfianza por parte de la sociedad.

Asimismo, es clara la necesidad de que se revise el modelo de investigación del Ministerio Público, así como su preparación y profesionalización como algunos de los aspectos más delicados que se han detectado para lograr revertir la tendencia que ha marcado su actuación en las últimas décadas.

Consideramos que el precio que estamos pagando por nuestros errores sobre el particular es grande, sin embargo, creemos que todavía lo puede ser más si no somos capaces de hacer un alto y dejar de lado los intereses particulares. Por el bien de nuestro país y de quienes vivimos en él, ojalá estemos a la altura de nuestras aspiraciones y tengamos el valor para trabajar por alcanzarlas.

En el siguiente apartado se abordará la otra cara de la moneda de la administración de justicia, nos referimos a la situación que guarda el subsistema de impartición de justicia en nuestro país, el cual sin duda también amerita varias reflexiones sobre su situación actual y sobre las expectativas que la sociedad se ha formado sobre su actuación, en tiempos en que nuestro país lucha por consolidar cambios en lo económico, político y social de trascendencia para el presente y el futuro, de ahí la trascendencia y necesidad de estudiar y comprender a este otro pilar de la vida institucional de nuestro país.

### III. La Impartición de Justicia

En 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, icono de la legalidad en nuestro país, tuvo un doble motivo de celebración; por una parte, celebró 180 años de su instalación, con lo cual quedó consagrada como una de las más importantes de nuestras instituciones y por otra, se cumplieron 10 años de la reforma constitucional de 1995, que le dotó de su estructura y fisonomía actuales, convirtiéndola, al decir de algunos, en un verdadero tribunal constitucional.

En el segmento que se conoce como administración de justicia, integrado éste por la procuración y la impartición de justicia, es en esta última donde ubicamos la labor que desempeñan los tribunales de nuestro país. Sin duda alguna, desde la definición de nuestra organización político-jurídica como Estado,<sup>226</sup> la consagración del Poder Judicial ha sido garantía de equilibrio entre poderes y sinónimo de legalidad e imparcialidad para mantener la armonía y paz sociales.

En todo Estado que se precie ser de derecho, el Poder Judicial está llamado a jugar un papel trascendental en las relaciones que se desarrollan en el mismo. El rol que ha jugado este poder en nuestro país, ha sido de gran relevancia, lo cual se ha hecho particularmente patente en los últimos años en que ha sido el “árbitro” que dirime o define situaciones de trascendencia para nuestra vida nacional.

De ahí la importancia de conocer el estado que guarda este subsistema de la justicia en nuestro país, para delinear sus principales retos y perspectivas.

Es importante precisar que, como todo modelo, el de justicia penal y en particular, el subsistema de impartición de justicia, tiene una comprobada curva de eficiencia

---

<sup>226</sup>Véase el primer capítulo de esta investigación, específicamente los puntos denominados: “Evolución del Estado, los fundamentos filosófico-jurídicos que dieron origen a lo que conocemos hoy como Estado” y, “Formas de Gobierno y de Estado, entre el autoritarismo y la democracia”.

para, en este caso, procesar casos sometidos a su consideración y emitir una sentencia.

Con lo anterior, queremos señalar que uno de los problemas fundamentales que ha enfrentado la impartición de justicia en nuestro país, entre otros, es la saturación de casos sometidos a su jurisdicción, lo cual podemos apreciar en un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>227</sup> en el que se presenta la tendencia sobre los delitos cometidos y presuntos delincuentes procesados y sentenciados, como se describe a continuación.

*Durante el año 2002 se identificó a 198,777 presuntos delincuentes y a 152,260 delincuentes sentenciados, que fueron registrados en los juzgados penales de primera instancia en materia penal, de los fueros común y federal en el territorio nacional, volumen que mostró una tendencia decreciente respecto al del año inmediato anterior, de -1.5% y -1.3%, respectivamente. De esta población en estudio, 10.5% en presuntos y 9.5% en sentenciados eran mujeres y el resto hombres.*

*Al comparar la proporción de mujeres presuntas delincuentes registradas en 2002 con respecto a las registradas en 2001 se observó una tendencia creciente en 2.7 puntos porcentuales y en relación con las delincuentes sentenciadas, la variación que se observó fue decreciente en -4.0%. Respecto a la cantidad de los hombres presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados se detectó una disminución en su comportamiento con relación al año 2001, al registrar variaciones porcentuales anuales en 2002 de 3.2% y*

---

<sup>227</sup>En la presentación de su información, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) señala que ésta corresponde al Boletín de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Edición 2003. Dicho boletín es una actualización anual de información sobre tendencia y ritmo con el que ha variado el volumen de los presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados registrados en la primera instancia de la administración de justicia penal en el país, en los años recientes en general y de acuerdo con su sexo. De manera particular, se presenta la edad de las personas registradas, su ocupación, nivel de escolaridad alcanzada, los principales delitos que ocasionaron su consignación y el tipo de Auto de Plazo Constitucional o de sentencia que les fue dictado. La información que se presenta fue proporcionada por 1,004 juzgados del fuero común y 210 del federal ubicados en el territorio nacional, durante el año 2002, mismos que rindieron 100% de la información esperada.

**CAPITULO TRES**  
**DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL**

*3.0%, respectivamente. Por delitos que ocurrieron en nueve entidades federativas del país, fue consignado 56% de la población presunta delincuente y 57% de la sentenciada de ambos fueros. El ritmo de crecimiento del volumen de la población femenina desde 1997 a 2002 fue de 5.2% en promedio anual en la población presunta delincuente y 2.8% para las delincuentes sentenciadas. En el mismo orden de ideas, en la población masculina los valores registrados fueron de 2.4% para los presuntos delincuentes y 1.2% para los delincuentes sentenciados en promedio anual.*

*En el fuero común, seis de cada diez mujeres fueron consignadas y sentenciadas por los delitos de robo y lesiones, y en el federal lo fueron por delitos cometidos en materia de narcóticos y por violación a la Ley Federal de Armas de Fuego.*

*Entre la población masculina se observó una situación similar en cuanto a los mismos tipos de delitos citados anteriormente, puesto que ocasionaron la mayor parte de las consignaciones, tanto en el grupo de presuntos como en el de sentenciados, con valores equivalentes a 56% de los casos registrados en el fuero común y 75.8% en el federal.*

*Al analizar la ocupación que declararon desempeñar las mujeres al momento de su registro, 75% de las presuntas delincuentes y de las delincuentes sentenciadas de los fueros común o federal, manifestaron realizar actividades administrativas, comerciales y de servicios. Por su parte, ocho de cada diez hombres presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados en cada fuero manifestaron desempeñar actividades industriales, agropecuarias, de servicios y comerciales.*

*Siete de cada diez mujeres presuntas delincuentes o delincuentes sentenciadas en los fueros común o federal contaban con estudios de primaria y secundaria, por cada cuatro casos con esta última característica se observó uno con estudios de preparatoria. Entre los hombres la relación fue de ocho presuntos delincuentes o delincuentes sentenciados con*

*conocimientos académicos de nivel preparatoria por cada diez con estudios de primaria y secundaria.*<sup>228</sup>

Lo anterior nos muestra que la tendencia a la comisión de delitos es alta, con lo que la carga para las instancias de procuración e impartición de justicia es considerablemente pesada, esto nos indica que el modelo de justicia penal está sobresaturado, lo que trae consigo rezagos, errores y vicios que terminan deteriorando la imagen de dichas instancias ante la ciudadanía.

Como podemos desprender de lo apuntado, mucho se ha criticado a nuestro sistema procesal, en el sentido de considerarlo como lento, burocratizado, excesivamente formalista y oneroso, ello nos obliga a realizar un análisis sobre el particular para clarificar algunas ideas al respecto.

Por lo que respecta a lo indiciados, en el 77% de los casos, éstos han referido que no se les informó sobre su derecho constitucional a no declarar,<sup>229</sup> adicional a lo anterior, en un 30% de los casos admitieron en primera instancia su culpabilidad respecto de los hechos que se les imputaban, ¿por qué?, un gran porcentaje refirió haber sido torturado, golpeado o amenazado,<sup>230</sup> asimismo, expresaron que al declarar ante el Ministerio Público sólo el 17% contó con un defensor privado, un 27.7% contó con un defensor público y en un 54.4% fueron asistidos por una persona de su confianza.

Por lo que respecta a las determinaciones judiciales, una vez que el Ministerio Público ejerció la acción penal ante los tribunales, encontramos que en un 54% de los casos se dictó un auto de formal prisión preventiva, en un 23% se dictó un

---

<sup>228</sup>Véase la dirección electrónica: [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2004/boletinjud04.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2004/boletinjud04.pdf).

<sup>229</sup>Véase CIDE, en "Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional", citado por la Presidencia de la República en la dirección electrónica: <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx>.

<sup>230</sup>Idem.

**CAPITULO TRES**  
**DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL**

auto de libertad provisional, en un 4% se dictó auto de libertad y en un 19% no se admitió el auto de término constitucional.

Sobre las condiciones en las que se rindió la declaración preparatoria, en 66% de los casos el juez estuvo ausente durante la declaración, en 60% de los casos, al acusado no se le informó que tenía derecho a no declarar, en 51% de los casos, el acusado no pudo hablar con su abogado antes de declarar y en 25% de los casos el defensor de oficio no estuvo presente durante la declaración.

Una vez sometido a juicio, en el 70.5% de los casos se trató de un juicio ordinario, por tan solo un 29.5% que fue sumario. En el 89% de los casos el acusado refirió nunca haber hablado con el juez y en un 56% contó no haber comprendido lo que sucedía en las audiencias.

A pregunta expresa acerca de quién creían que llevaba las audiencias, un 57% respondió que el secretario de acuerdos, un 17% que el agente del Ministerio Público adscrito al juzgado, un 16% que la secretaria mecanógrafa, contra únicamente un 10% que refirió que era el juez quien llevaba el control de las audiencias. Finalmente, respecto al perfil de las sentencias, en 90% de los casos, éstas fueron condenatorias y en un 10% fueron absolutorias.

De esta forma, aunado a una sobrecarga de trabajo que agobia a los tribunales, encontramos un proceso penal anacrónico, oneroso, excesivamente formalista y poco garantista cuya actuación será polémica, independientemente de su resultado.

En este punto vale la pena detenernos por un momento y observar que la actuación de los tribunales no sólo es polémica hacia la percepción de la ciudadanía, sino incluso frente a otros miembros del subsistema de justicia penal como lo resalta la siguiente nota periodística:

***Exageran los jueces, responde MP***

***Fiscales y agentes del Ministerio Público consideraron que los jueces rechazan averiguaciones previas porque son muy quisquillosos.***

*El 80 por ciento de los jueces penales rechazan las averiguaciones previas que reciben porque son muy quisquillosos, no porque estén mal integradas, consideraron fiscales y agentes del Ministerio Público (...).*

*El Tribunal Superior de Justicia del DF (TSJDF) rechazó en el 2004, el 56 por ciento de las 6 mil 403 averiguaciones previas con petición de órdenes de aprehensión que le envió la Procuraduría capitalina.*

*Entre sus argumentos, destacó errores en los nombres, sucesos, direcciones, delitos y artículos de la ley en los que se basan las acusaciones, además de carencias en los elementos de prueba.*

*Los jueces penales encontraron además la falta de pruebas periciales que resultaban importantes en los casos, además de que en los expedientes integraban copias simples de diligencias relevantes para la investigación.*

*Pero para los agentes del MP, las averiguaciones previas son integradas de la mejor forma posible, y si les falta algún elemento en el expediente es por causas de fuerza mayor, no por errores atribuibles a los funcionarios.*

*(...) Un agente del MP dijo que están a merced de las decisiones de los jueces, pues lo que para unos es una averiguación previa aceptable, con carencias que no afectan de forma grave el proceso para otros es un documento incompleto que no sirve para nada durante el proceso.*

*Hay veces que tenemos integrada la averiguación al 90 por ciento, porque ya no podemos llegar al 100 porque no se puede por causas ajenas, y hay jueces que lo entienden y jueces que no lo entienden (...)*

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

*Asuntos idénticos nos los han rebotado algunos jueces y otros los aceptan, se ponen muy quisquillosos.*

*Según los servidores públicos, la cifra de jueces flexibles no rebasa el 20 por ciento, mientras que la mayoría son estrictos en sus peticiones, por lo que consideraron exagerada la postura que asumen los impartidores de justicia cuando rechazan el trabajo de los MP.<sup>231</sup>*

Esto nos podría indicar dos cosas; que vivimos en un Estado de derecho en el que la división de poderes está perfectamente establecida y que cada uno de ellos cumple con la función que tiene encomendada sin que sufra la influencia o interferencia del otro, o bien, que vivimos en un endeble Estado de derecho, en el que lejos de encontrar una coordinación entre los diferentes integrantes del mismo, se denota una grave descoordinación en su actuación, en la que lejos de coadyuvar en la obtención de la misma finalidad, en este caso, un proceso penal apegado a derecho con todas las garantías tanto para el inculpado como para la víctima del delito, tal parece que únicamente se busca justificar la “parte” que les toca, lo que incide de forma negativa en la sociedad que percibe instituciones débiles, poco confiables, burocratizadas, sin preparación y sin estímulos para realizar una actuación apegada a derecho, con lo que únicamente se gana en impunidad.

Lo anterior resalta respecto de declaraciones como la realizada por el –entonces- presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Mariano Azuela, advirtió que una "varita mágica" no va a resolver el problema de la seguridad pública en el País, (...).*

---

<sup>231</sup>Véase la dirección electrónica: <http://búsquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3WDLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2005/justicia/articulo/485052/default.htm&palabra=ministerio%20publico&sitereforma>.

*Los grandes problemas no se resuelven a base de improvisación, no se resuelven a base de acciones individuales aisladas, se resuelven con acciones conjuntas en donde se logre superar diferencias para sumar semejanzas, dijo durante la clausura del foro "La reforma del Estado y Distrito Federal", en el Senado.*

*El Ministro de la Suprema Corte señaló que las "grandes soluciones" implican un trabajo colectivo y genuino, en el que se discuten las propuestas.*

*Hoy se habla mucho de seguridad pública, y parece ser que algunos están expectantes ante la varita mágica que de pronto resuelva el problema.<sup>232</sup>*

En estas declaraciones, aunque no obstante se hacen llamados a la unidad y al trabajo en conjunto, como podemos constatar, en la realidad las cosas son distintas al grado de que se pone en peligro la estabilidad misma del Estado, lo cual no es una exageración, es un hecho evidente del cual, incluso instituciones como el ejército ha hecho llamados de atención sobre los inminentes peligros que se corren de seguir las cosas como hasta ahora:

*El Secretario de la Defensa Nacional, Clemente Vega, llamó (...) a los mexicanos a impedir que la nación "se nos vaya de las manos" y a saber perdonar ante los problemas que enfrenta el País, (...).*

*Vega señaló que el camino para México es la lealtad a las instituciones, y la primera de ellas hacia la Presidencia de la República.*

*(...), el militar garantizó que el Ejército estará pendiente de la independencia, de la soberanía y del cuidado de la patria, sin buscar nunca el poder político. Tengan la plena seguridad que los 300 mil hombres de las fuerzas armadas estarán pendientes de la independencia de la soberanía y de la gran*

---

<sup>232</sup>Véase la dirección electrónica: [http://www.revistaimpacto.com.mx/num\\_archivo/2836.htm](http://www.revistaimpacto.com.mx/num_archivo/2836.htm).

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

*responsabilidad de la patria, no hay que aflojar, no hay que ceder, al contrario, hay que saber perdonar, (...).*

*Vega dijo que el Ejército y la Fuerza Aérea atienden a las instituciones y a la nación en todas sus necesidades.*

*El Ejército está por todo el territorio nacional, sabemos lo que sucede, pero no nos corresponde a nosotros, de ninguna manera estar en los terrenos de la política, si bien es cierto que las fuerzas armadas tienen las armas, que son para defender precisamente a la patria, pero nunca, nunca, el poder político, vuelvo a repetir, nunca el poder político.<sup>233</sup>*

La elocuencia es evidente y envía un mensaje muy claro sobre cómo se percibe la situación del país ante los eventos que han tenido lugar en los últimos 6 años (2000-2006), asimismo, es un recordatorio de que las fuerzas armadas no dudarán ante la menor señal de que las instituciones corren peligro, lo que nos debe alertar a efecto de no retroceder a estadios ya superados en los que la fuerza prevalece sobre la legalidad.

En el recuento de algunos de los casos más importantes para la vida de la nación que actualmente están siendo sometidos ante el Poder Judicial y que nos muestran la importancia del papel que éste está llamado a protagonizar en la consolidación de nuestras instituciones se encuentran por ejemplo, lo relacionado con la imprescriptibilidad del delito de genocidio, relacionado con la investigación de los hechos políticos y sociales del pasado en lo que históricamente se conoce como la “guerra sucia”<sup>234</sup>; así como decisiones sobre cuestiones trascendentales para el país como la relativa a la modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que incide de forma indirecta en la función jurisdiccional debido a los recursos que se otorgan al Poder Judicial para desarrollar su labor.

---

<sup>233</sup>Véase la dirección electrónica:  
<http://www.jornada.unam.mx/2004/jul04/040701/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>.

<sup>234</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050307/012n1pol.php>.

De esta forma, el estado que guarda la impartición de justicia en nuestro país encuentra, por un lado, a un Poder Judicial, por lo menos en el ámbito federal, renovado, reestructurado con instancias como el Consejo de la Judicatura Federal, que absorbe funciones administrativas que permiten a los miembros de este poder, dedicarse a atender los asuntos sustantivos y no adjetivos, por otra parte, se denota una gran apertura hacia la sociedad de la labor que desarrollan los tribunales federales al hacer públicas sus decisiones más relevantes, igualmente, se percibe un constante esfuerzo en materia de capacitación y profesionalización de su personal, así como el fortalecimiento de instancias como la defensoría pública federal, que constituye pasos adelante en el mejoramiento de la impartición de justicia en nuestro país.

Asimismo, no puede hacerse de lado la situación de dependencia, en términos presupuestales, del Poder Judicial, ya que controversias como la reciente entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión sobre este aspecto (diciembre de 2004), en palabras del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compromete seriamente los esfuerzos por mejorar la impartición de justicia en México –construcción de más juzgados de distrito, capacitación de personal de juzgados, etc.-, todo ello se cierne sobre los esfuerzos que se realizan en ese sentido.

De igual forma, vale la pena señalar una situación particular que está comenzando a presentarse respecto a la actuación del Poder Judicial en las controversias que se someten a su jurisdicción, el clima político que ha prevalecido en el país, particularmente a partir del 2000, para algunos, es síntoma de los rasgos de toda democracia en la que no necesariamente existen unanimidades y que por ende, cuando surgen diferencias, entre alguno de los poderes establecidos constitucionalmente, la Corte funge como “árbitro” para dirimir dichas diferencias y emitir una resolución que defina una situación específica, esto en términos normales suena razonable, sin embargo, cuando más que a usar, se comienza a abusar del recurso de la controversia constitucional, puede suceder que se

cuestione la imparcialidad del árbitro, asimismo, que se le deje de considerar como un interlocutor válido para dirimir las controversias, incluso, algunos ministros de la Corte se han manifestado al respecto pidiendo no “abusar” de esta instancia y dirimir los problemas políticos en esa “arena” y no trasladarlos al ámbito judicial, además de considerar que con sus decisiones necesariamente habrá alguien que esté conforme y quien no lo esté, pero que es de suma importancia “respetar” dicha decisión, pues de no ser así se puede caer en el riesgo de la ingobernabilidad e inestabilidad no sólo política, sino social.

Es cierto que es necesario revisar a fondo la labor de impartición de justicia que se viene desarrollando en nuestro país, para de ahí realizar propuestas para mejorarla, actualmente se está impulsando por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una revisión en este sentido,<sup>235</sup> asimismo, en algunos lugares de nuestro país, se están realizando esfuerzos como la implantación de juicios orales en Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca, Estado de México y Jalisco, así como la implantación de sistemas de conciliación y mediación en Estados como Querétaro y Campeche.

Sin embargo, la percepción de la ciudadanía es de confusión y duda respecto de los esfuerzos que se están llevando a cabo, por lo que no será fácil revertir esa percepción, sobre todo cuando se trata de una instancia relacionada con valores como la libertad o el patrimonio de las personas.

Finalmente, es importante considerar que en muchos de los casos, las decisiones que se toman en los tribunales repercuten en valores como los señalados en el párrafo anterior y que involucran a otra instancia del subsistema de justicia penal, la ejecución de sanciones, a la cual se abordará en el siguiente apartado de esta investigación.

---

<sup>235</sup>Nos referimos a la primera Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, a la que convocó la propia Corte, desde agosto de 2003 y hasta el 30 de enero de 2004, cuyos resultados están siendo evaluados y se espera se traduzcan en iniciativas que fortalezcan la impartición de justicia en México.

## IV. La Ejecución de Sanciones

Tal y como lo señalamos en la primera parte de esta investigación,<sup>236</sup> el sistema penitenciario mexicano ha sido construido bajo diversas concepciones sobre el castigo, la pena y el control social, con lo que los diversos modelos penitenciarios que históricamente han existido han dado cuenta de lo que en cada época se consideraba valioso y necesario para el adecuado desarrollo de la vida en sociedad.

También hemos señalado que la situación de las prisiones es deplorable y que no cumple con las finalidades –prevención y readaptación social- para las que fue creada.

El sistema penitenciario, es el último eslabón del sistema de justicia penal, eslabón que no cierra ningún círculo y que si deja abiertas muchas puertas para la reincidencia, la marginación, la corrupción y otros problemas.

Este es uno de los subsistemas de la justicia penal más complejos de abordar, mucho se ha escrito sobre la utilidad de la pena de prisión y su utilización en un Estado democrático de derecho, sin embargo, aún no hemos podido resolver el dilema entre la comisión de un delito, la afectación a un tercero en sus derechos y la forma en que el Estado castiga esa conducta para, al mismo tiempo, sancionar al responsable, reparar el daño a la víctima y mandar un mensaje a la sociedad para que no se repita más ese acto.

Sin pretender decir nada nuevo sobre el particular, pero si con el afán de sentar las bases para futuras propuestas es conveniente a nuestros fines realizar un examen al *status quo* del sistema penitenciario mexicano.

---

<sup>236</sup>Véase el capítulo I, apartado D) *El sistema de prevención y readaptación social*, p. 58 de esta investigación.

Señalamos en el primer apartado de nuestra investigación que nuestro sistema penitenciario cuenta con 448 centros penitenciarios en toda la República, de los cuales seis son federales y los restantes 442 pertenecen a los gobiernos estatales y del Distrito Federal.

Los Centros Federales de Readaptación Social (CEFRESOS), son considerados como de alta seguridad y tienen como población penitenciaria a los procesados y sentenciados por delitos federales.

Los 442 Centros que dependen de los Gobiernos Estatales incluyen los Centros de Readaptación Social (CERESOS), Cárceles Preventivas, Distritales y Municipales. La situación de la población penitenciaria en nuestro país es, en números gruesos la siguiente:

Se estima que la población total del sistema penitenciario mexicano, sin distinción de fueros, es de 216,290 internos, de los cuales pertenecen al fuero común 165,905, lo que representa un 76.70% de la población penitenciaria del país, por lo que respecta al fuero federal esta cantidad asciende a 50,385 internos, lo que representa el 23.30% de la población total.

Respecto de su situación jurídica, ésta se puede considerar en dos vertientes: procesados y sentenciados; por lo que hace a los primeros, encontramos que 73,637 (34.06%) se refieren al fuero común y 18,579 (8.59%) pertenecen al fuero federal. En lo que respecta a los sentenciados 92,268 (42.66%) son del fuero común y 31,806 (14.70%) corresponden al fuero federal.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> Fuente Secretaría de Seguridad Pública Federal, datos a mayo de 2007. Véase la dirección electrónica:

[http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/prs/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=prs\\_page\\_3&docName=Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fuero%20y%20situación%20jurídica&nodId=/BEA%20Repository/93879//archivo&pathImg=/BEA%20Repository/import/Prevención%20y%20Readaptación%20Social/Estadística%20y%20Cronología%20de%20Centros%20Penitenciarios/Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fu\\_](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/prs/desk?_nfpb=true&_pageLabel=prs_page_3&docName=Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fuero%20y%20situación%20jurídica&nodId=/BEA%20Repository/93879//archivo&pathImg=/BEA%20Repository/import/Prevención%20y%20Readaptación%20Social/Estadística%20y%20Cronología%20de%20Centros%20Penitenciarios/Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fu_)

Fecha de consulta 26/06/07.

Otro dato importante relacionado con el sistema de ejecución de sanciones ya que el uso excesivo de la prisión preventiva ha ocasionado el fenómeno denominado “presos sin condena”, ya que, según datos de Guillermo Zepeda Lecuona<sup>238</sup>, el 42% de las personas que actualmente se encuentran internas en alguno de los centros de reclusión del país aún no ha recibido una sentencia firme que la declare culpable de un delito. Esto significa que más de 90 mil personas en nuestro país se encuentran en esta situación, lo que ha provocado que se tenga una sobrepoblación de un 130% en la capacidad del sistema penitenciario.

Lo anterior aunado a que el costo promedio de un interno en estos centros es de 130 pesos diarios, representa un costo de 27 millones de pesos cada día y 800 millones al mes, lo que hace evidente la necesidad de repensar seriamente la utilización de esta medida.

La situación de las prisiones en México ha sido sumamente criticada por los vicios que tradicionalmente se le han atribuido -corrupción, malos tratos, sobrepoblación y difíciles condiciones de vida para los internos-, sin contar con las fuertes críticas a la escasa –si no es que nula- readaptación social de los internos, así como su estigmatización social.

Sólo a manera de ejemplo citaremos algunos datos de la situación penitenciaria de la Ciudad de México como representativa de la situación del sistema penitenciario a nivel nacional.

Por lo que hace a la Ciudad de México, en ésta se encuentran nueve centros penitenciarios: Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte, Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente, Reclusorio Preventivo Varonil Sur, Penitenciaría del Distrito Federal, Centro de Readaptación Social Varonil

---

<sup>238</sup>Citado por Miguel Carbonell en el anteproyecto de reforma constitucional en materia de juicios orales y debido proceso legal, presentado ante el senado de la república en noviembre de 2006, pp. 7,8.

(CERESOVA), Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan.<sup>239</sup> En estos nueve centros penitenciarios se encuentran reclusas, según datos del gobierno del Distrito Federal 28,405 internos.<sup>240</sup> Si tomamos en cuenta que la capacidad instalada para la totalidad de los centros penitenciarios del Distrito Federal es de 16 mil espacios aproximadamente, es evidente un grave problema de hacinamiento en los centros de reclusión del Distrito Federal.

El problema de la sobrepoblación en los centros penitenciarios –que se presenta con mayor frecuencia en los reclusorios preventivos varoniles-, se debe no sólo al aumento de la actividad delictiva y, como consecuencia, en el aumento de detenciones y posteriores remisiones a las autoridades penales; también encontramos que este aumento se debe a las reformas legislativas en materia penal -Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal de mediados de 1996- que han propiciado el aumento en los ingresos a los centros penitenciarios de la capital, pues se ampliaron las sanciones, la libertad bajo fianza se acotó, además de que la reincidencia comenzó a ser castigada. Los cambios en el Código Penal para el Distrito Federal, impactaron fuertemente en el aumento gradual de la población penitenciaria en los reclusorios preventivos varoniles desde mediados de la década pasada. Basta mencionar que en los últimos siete años, el número de reclusos en el Distrito Federal ha pasado de 7 mil quinientos a casi 23 mil.<sup>241</sup>

Se han realizado esfuerzos por ampliar y construir más centros de reclusión en el Distrito Federal, sin embargo, a todas luces la ampliación de la capacidad del sistema penitenciario, no garantiza que se cumplan a cabalidad los postulados que

---

<sup>239</sup>No se incluyen en esta enumeración ni el Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial, el cual corresponde a varones inculcados por un delito que padecen algún tipo de enfermedad mental, ni el Centro de Sanciones Administrativas conocido como “El Torito”, éste es considerado como un centro de reclusión temporal, y sólo se utiliza para la aplicación de sanciones administrativas que no rebasen de 72 horas, y no se encarga de la aplicación de sanciones de tipo penal.

<sup>240</sup>Población estimada al 30 de septiembre de 2004, véase la dirección electrónica: [http://www.sg.df.gob.mx/indicadores/peni\\_sept2004.html](http://www.sg.df.gob.mx/indicadores/peni_sept2004.html).

<sup>241</sup>Véase El UNIVERSAL, 15 de Abril de 2002.

rigen a éstos, por lo que no se percibe como una solución sino al contrario, como una tendencia a un régimen de justicia penal que apuesta más a la represión que a la generación de espacios de libertad.

Como consecuencia de lo apuntado, encontramos un sistema penitenciario anquilosado, sobresaturado, en el que las condiciones de estancia generan dinámicas de corrupción entre los internos y en muchos casos involucrando a las propias autoridades.

La situación descrita líneas arriba tiene su réplica en las demás entidades federativas y nos revela que el sistema penitenciario en nuestro país ha llegado a su límite. La situación que se ha presentado en los centros de reclusión, tanto federales como estatales –fugas, casos de corrupción, abusos, etc.-, así como la presencia militar para “recuperar” el “control” de los mismos, es signo inequívoco de que “algo no funciona bien” o definitivamente ya no funciona en materia penitenciaria. Esto no es nuevo como lo revela el siguiente comentario:

*Desde hace muchos años los expertos criminólogos y posteriormente las comisiones de Derechos Humanos han señalado que el sistema penitenciario padece una grave crisis de orden estructural, lo que significa que desde su diseño mismo y su forma de operar no es capaz de cumplir con los objetivos que formalmente persigue que es la readaptación social.<sup>242</sup>*

Para propios y extraños, para legos y especialistas existe un punto en común, con independencia de la escuela, tendencia doctrinal, postura o posición política: *el sistema penitenciario mexicano debe ser revisado.*

A la luz de factores que inciden en la afirmación anterior y que señalamos a continuación:

---

<sup>242</sup>Véase la dirección electrónica:  
universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\_nota=264327&tabla=notas.

[http://www.el-](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=264327&tabla=notas)

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

- 1.- *El sistema penitenciario no cumple con los objetivos de readaptación social*
- 2.- *Las prisiones no establecen una estructura de trabajo y educación tal y como lo ordena la Constitución, con lo cual las instituciones no se proponen dar alternativas de reinserción social*
- 3.- *Autogobierno en las prisiones.*<sup>243</sup>

Lo anterior, hace patente la necesidad de voltear a ver lo que sucede con nuestro sistema penitenciario, toda vez que, como hemos señalado, no se cierra el círculo de la justicia penal, por el contrario, quedan abiertas muchas cuestiones y al final queda la idea de que nuestro sistema carcelario es obsoleto y corrupto.

Es de considerar que pese a que en nuestro país el índice de impunidad es de más del 95% nuestras cárceles estén sobresaturadas, lo que hace cuestionarnos qué sucedería si cada delito que se comete fuera llevado a tribunales y sancionado con una pena privativa de libertad. Simplemente no habría espacio suficiente para alojar a todas las personas que serían reclusas en los mismos.

Por otra parte, la sobrepoblación ya de por sí hace ingobernables las prisiones, con todos los vicios y corrupción inherentes al hacinamiento. Actualmente se están realizando propuestas, para construir segundos pisos a los reclusorios, así como privatizar su administración. No queremos señalar *a priori* si estas medidas tendrían algún impacto positivo o no en la ejecución de sanciones en nuestro país, quizá lo que nos preocupe sea que la visión y la apuesta siga siendo hacer de la pena de prisión la principal forma de retribuir por una conducta ilícita cometida y no se busquen alternativas para despresurizar las prisiones.

A partir de enero de 2001 comenzó a hacerse evidente que “algo” estaba pasando con nuestro sistema carcelario, la fuga del narcotraficante Joaquín Loera, alias el “Chapo Guzmán” del penal de puente grande, institución de máxima seguridad no vaticinaba buenos augurios en materia de seguridad en los penales federales y

---

<sup>243</sup> *Idem.*

estatales, desde entonces, han sido recurrentes las fugas de reos de varios centros penitenciarios, así como acciones de grupos armados para liberar o para asesinar a diversos líderes de cárteles de la droga que operaban dentro de los mismos,<sup>244</sup> la situación ha llegado a tal extremo en los primeros meses de 2005, que el ejército mexicano tuvo que tomar varios penales como el de Matamoros, Tamaulipas,<sup>245</sup> lo que ha ocasionado que en el discurso político al respecto se endurezca.<sup>246</sup>

Pese a los esfuerzos que el Estado Mexicano está realizando para mantener el orden en los penales, lo cierto es que éstos aún se encuentran bajo el control, sino formal, material de los narcotraficantes y de la delincuencia organizada y no parece que esto vaya a cambiar, por lo menos en el corto plazo, una muestra de la percepción sobre nuestro sistema penitenciario podemos observarla a propósito de que el 2005, la Colonia penal de las Islas Marías cumplió 100 años:

*Hoy en día, México es el único país en el mundo que cuenta con una colonia penal como la de las Islas Marías, que el 12 de mayo pasado cumplió cien años de creación, lo que significa que esta institución penal al ser la más longeva, también ha sido la más coercitiva, en comparación a la vulnerabilidad del resto de los penales del país.*

*Esto y las dos fugas de reos conocidas hasta el momento en las Islas Marías –una fue en 2001 y la otra, apenas el 18 de enero pasado; en ambas los fugados eran “narcos”-, confirma que ningún sistema carcelario “rehabilita” delincuentes, destacan los investigadores Héctor Madrid Mulia y Martín Barrón Cruz.*

---

<sup>244</sup>Como ejemplo de lo anterior tenemos el asesinato del hermano menor del Chapo Guzmán, a finales de diciembre de 2004, véase la Dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=150709&paginaid=1>.

<sup>245</sup>Véanse las direcciones electrónicas: Ejército y PFP resguardan La Palma, dirección electrónica: <http://www.todito.com/paginas/noticias/168425.html>; Toma el Ejército y PFP Penal de la Palma para reestablecer las condiciones de seguridad que han sido vulneradas, dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/151681/>.

<sup>246</sup>Ordena Fox usar la fuerza del Estado: Luego de una reunión extraordinaria del Gabinete de Seguridad Nacional, dirección electrónica: <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=152200&paginaid=1>.

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

*Ese es uno de los terribles problemas. Seguir creyendo que vamos a readaptar a alguien. La mayor falacia del gobierno, desde el siglo XIX, es pensar que se puede corregir a los sujetos, dice Barrón Cruz quien prepara un trabajo iconográfico para el centenario de las Islas Marías, junto con Madrid Mulia.*

*A esta idea de rehabilitación se le contrapuso la idea de crear penales de máxima seguridad concebida en los noventa, pues en estas cárceles donde se aísla, contiene o somete al preso, no se le puede regenerar, consideran.*

*(...) Históricamente las Islas Marías han cumplido la función de haber recibido presos políticos, “de acuerdo con las condiciones políticas y sociales que imperan en el país”, destacan los investigadores Héctor Madrid Mulia y Martín Barrón Cruz, autores del libro Islas Marías: Una visión iconográfica, editado en 2002 por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe).*

*Para ellos, las Islas Marías han sido la institución por excelencia de la represión del Estado; el sistema para poder ocultar a los indeseables. Por eso, en la actualidad, el gobierno federal manda, entre otros, a narcotraficantes.<sup>247</sup>*

De esta forma, sin duda se plantea como necesaria una reestructuración a fondo de nuestro sistema penitenciario, junto con los fines de la pena que se persiguen, lo anterior, a efecto de hacer un uso más racional de la prisión a efecto de que sirva únicamente para los fines para los que fue concebida y no diversos a ella, es decir, como medio para eliminar a los enemigos políticos, tal y como sucedió durante el Porfiriato, o bien para criminalizar la pobreza tal y como se concluye en el estudio denominado “Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional”, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) cuyos principales resultados extractamos a continuación:

---

<sup>247</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31514&cat=0>.

*¿QUIÉN está encerrado en las cárceles de México? ¿Cómo es que llegan a los penales? ¿Cómo es el proceso judicial que enfrentan? ¿Cómo es su vida dentro de la cárcel? Un equipo del CIDE levantó una encuesta la primera en su tipo en México en penales del Distrito Federal, Morelos y Estado de México para resolver estos cuestionamientos. Se encuestaron a mil 643 internos distribuidos. Los resultados de este estudio, titulado "Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional", nos cuentan la historia de un sistema judicial corrupto e incapaz de poner detrás de las rejas a los delincuentes más peligrosos. Los internos en los penales estudiados tienen un común denominador: el de la marginalidad social.*

*(...) Los que llegan a la cárcel son los criminales que cometieron delitos leves. Dice el estudio: "La encuesta revela que el sistema de justicia se concentra mayoritariamente en la sanción de delitos contra la propiedad de delincuentes marginales que cometen robos de poca cuantía". Dos datos: 50% de los internos es detenido por robos menores sin violencia y 25% por robos de menos de mil pesos. (...) "En delitos contra la salud, la inmensa mayoría de los internos purgan sentencias por tráfico de drogas de muy bajas cuantías. De acuerdo con los internos, el valor promedio de la comercialización de sustancias que derivó en su consignación fue de mil 168 pesos aunque la mitad de ellos fue por 175 pesos o menos. Sólo en 10% de los casos los montos excedían los 3 mil 900 pesos". Así, están encerrados los criminalillos de poca monta que, por cierto, tuvieron la mala suerte de ser capturados con las manos en la masa. Y es que una de las conclusiones más relevantes de este estudio es que "más de 60% de la población en reclusión fue capturada en flagrancia por la policía preventiva. Ello indica que las procuradurías tienen una escasa capacidad para llevar a cabo investigación policíaca profesional que permita capturar a delincuentes profesionales.*

*(...) Tenemos un Estado muy débil para procurar la justicia y la seguridad ciudadana. (...) Los "desafortunados" criminales que son capturados en su mayoría en flagrancia, son expuestos, según revela la encuesta, a un régimen que sistemáticamente viola sus garantías constitucionales. (...) un*

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

*sistema judicial plagado de corrupción a todos sus niveles. Y una vez en la prisión, los internos se enfrentan a "una organización informal y violatoria del marco legal. Las familias asumen con frecuencia una parte importante de los costos de reclusión del interno, además de tener que lidiar con el sistema de sobornos que rige el sistema penitenciario.*

*La mitad de los ladrones obtuvo menos de mil pesos. Menos de la cuarta parte de los delincuentes que se encuentran en prisión por el delito de robo han obtenido ganancias superiores a los 6 mil pesos, mientras que la mitad obtuvo menos de mil pesos al perpetrar este ilícito, lo que demuestra que en las prisiones están los delincuentes más pobres y no necesariamente los más peligrosos, concluye un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), denominada Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. El sistema de justicia penal es ineficaz, porque no se captura a los delincuentes más peligrosos, los profesionales o los integrantes del crimen organizado, quienes representan el mayor costo social, sino a quienes son más fáciles de atrapar y constituyen el eslabón más bajo de la criminalidad, consideró Marcelo Bergman, coordinador de la encuesta aplicada a mil 643 presos en reclusorios del Distrito Federal y los estados de México y Morelos. Durante la presentación del estudio, Marcelo Ebrard, secretario de Seguridad Pública del DF, admitió que la eficacia del sistema es muy baja, pero aclaró que si las prisiones están llenas de asaltantes que han robado poco es porque es un reflejo de lo que ocurre en la calle, y según su perspectiva "el grueso de la población penitenciaria con ese perfil seguirá siendo el mismo porque así es la delincuencia en la ciudad".<sup>248</sup>*

A manera de conclusión de este capítulo podemos sintetizar el estado que guarda nuestro sistema de justicia penal en la siguiente forma. El sistema de justicia penal en México, se encuentra en una grave crisis, debido a la obsolescencia de las instituciones que lo conforman, los resultados obtenidos y la falta de una política

---

<sup>248</sup>El estudio de referencia puede consultarse en la dirección electrónica: [http://www.cide.edu/archivos/Boletin\\_Delincuencia.pdf](http://www.cide.edu/archivos/Boletin_Delincuencia.pdf).

integral para atender el problema muestran evidencias de lo anterior, algunos datos pueden dar cuenta de ello<sup>249</sup>.

Es necesario reconocer que nuestro sistema de justicia penal y las instituciones que lo integran no han podido estar a la altura del reto que les han planteado tanto la delincuencia común como la organizada. Los diagnósticos son contundentes al respecto<sup>250</sup>, pero sin duda, el indicador más rotundo es la propia percepción de la población que no se siente segura ni tiene confianza en las autoridades encargadas de protegerla<sup>251</sup>.

A continuación se presentan de manera sintética los principales resultados obtenidos en la primera etapa de esta investigación por lo que hace a cada uno de los subsistemas de justicia penal:

### **Seguridad Pública**

- El diagnóstico destaca el problema que representa la falta de un sistema de seguridad pública bien estructurado, lo que ha sido evidenciado por:
  - Falta de unificación de criterios de selección, reclutamiento, capacitación y profesionalización del personal policial.

---

249Guillermo Zepeda Lecuona lo sintetiza de la siguiente forma: “Una conclusión que se desprende del análisis del fenómeno delictivo es la importancia de la efectividad y eficiencia de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia penal de una sociedad. De la fortaleza de estas instituciones depende que en el mediano plazo mejoren los niveles de seguridad ciudadana en México, como una condición necesaria para el desarrollo y la equidad del país”. Crimen sin Castigo, Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México, Fondo de Cultura Económica-CIDAC, México, 2004, pp. 90,91.

250Encuestas como la Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, así como el Análisis sobre Violencia Social en México, ambas del Programa sobre la Violencia Social del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, la Primera Encuesta Nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI), el estudio sobre la violencia en México, realizado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), son algunos ejemplos de lo anterior.

251Una encuesta realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), que difundió el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), reveló que en los últimos 5 años más de 30 millones de mexicanos mayores de 18 años fueron víctimas de la delincuencia.

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

- Indefinición respecto del modelo de policía que necesitamos, ya que se habla de unificación de cuerpos policíacos sin atender a las funciones preventivas o de investigación que realizan.
- Inoperancia de bases de datos de registros de personas involucradas en la comisión de delitos.
- Carencia de un registro confiable y actualizado de personal policial.
- Falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno.
- El desempeño institucional se refleja en los siguientes resultados:
  - La policía preventiva realiza la mayoría de las detenciones de presuntos delincuentes -se realizan en flagrancia 60% de las detenciones-, la eficiencia en la investigación policial disminuye con el paso de las horas o los días<sup>252</sup>.
  - 50% de los detenidos lo fueron por robos menores sin violencia -25% robo menos de 1000 pesos<sup>253</sup>.
- Se sigue denotando violación a las garantías individuales ya que:
  - 92.5% de las personas detenidas aseguraron que no se les mostró orden de aprehensión cuando los detuvieron<sup>254</sup>.
  - 58% manifestó haber tardado dos horas en ser trasladado a la agencia del Ministerio Público.
  - 23% entre 3 y 6 horas y,
  - 13% entre 7 y 24 horas.
  - Sólo a 3 de cada 10 personas se les informó de qué se les acusa<sup>255</sup>.
- Falta de confianza y credibilidad hacia los cuerpos policiales.

---

<sup>252</sup>Véase “Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México”, Ob. Cit., p. 3.

<sup>253</sup>*Idem.*

<sup>254</sup>Véase “Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, Ob. Cit., p. 35.

<sup>255</sup>Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México”, Ob. Cit., p. 3.

## Procuración de Justicia

- Sistema orientado al eficientismo, no a la garantía de los derechos de los gobernados.
- Sistema permeado por la corrupción.
- Sistema en el que no se respetan los principios del debido proceso.
  - Las investigaciones durante la averiguación previa tienen pleno valor probatorio, lo cual lesiona seriamente la defensa de los inculpados.
  - No se informa a las personas detenidas sobre sus derechos (80%)<sup>256</sup>.
  - No se contó con un abogado durante el tiempo que se estuvo en la agencia del Ministerio Público (70%)<sup>257</sup>.
  - La víctima sigue teniendo un papel secundario tanto en la investigación como en el proceso.
  - Fuera de los elementos que son aportados al inicio de las investigaciones, el Ministerio Público no cuenta con destrezas para conducir una investigación científica del delito, lo que repercute en concentrar los esfuerzos de investigación en casos “fáciles”.
- Falta de confianza hacia su actuación<sup>258</sup>.

## Impartición de justicia

- Un sistema en el que tampoco se hacen valer los principios del debido proceso ya que:

---

<sup>256</sup> *Idem.*

<sup>257</sup> *Idem.*

<sup>258</sup> Según la empresa *Ipsos Bimsa*, la credibilidad de instancias de procuración de justicia como la Procuraduría General de la República, es de los más bajos entre la población, a la pregunta de “Le voy a leer una lista de instituciones y grupos. Cuánta confianza tiene en cada una de ellas”, los valores de Mucho/Algo; Poco/Nada o No sabe, los valores que obtuvo la PGR fueron: 43,50 y 7, respectivamente, para mayor detalle véase la dirección electrónica: <http://gruporeforma.reforma.com-Grupo Reforma---Confianza en las instituciones>. Fecha de consulta (15/04/07).

- El juez da pleno valor a las investigaciones realizadas durante la averiguación previa.
- Por lo general no se encuentra presente en las audiencias.
- No interroga a las partes o testigos para conocer de primera mano los hechos.
- No contaron con una defensa adecuada (70%)<sup>259</sup>.
- No se les informó sobre su derecho a no declarar ante el juez (60%)<sup>260</sup>.
- Nunca habló con el juez (80%)<sup>261</sup>.
- 42% de las personas que se encuentran privadas de su libertad, aún no han recibido una condena firme que los declare culpables de algún delito (90 mil de las 213,691 personas privadas de su libertad)<sup>262</sup>.
- Un sistema poco transparente que tampoco goza de confianza de la ciudadanía sobre su actuación.
- En síntesis, un sistema en el que la justicia, ni es pronta, ni expedita ni gratuita.

### **Readaptación social**

Sistema al borde del colapso, que no cumple con los principios de readaptación y resocialización, debido a que se reflejan todos los problemas de los demás subsistemas del sistema de justicia penal.

- Se estima que se encuentran privadas de su libertad 216,290 personas de las cuales.
  - 165,905 corresponden al fuero común (76.70%)
  - 50,385 corresponden al fuero federal (23.30%)

---

<sup>259</sup>Véase el Anteproyecto de reforma constitucional en materia de juicios orales y debido proceso legal, p. 8.

<sup>260</sup>*Idem.*

<sup>261</sup>*Idem.*

<sup>262</sup>*Ibidem* p. 5.

- De estos:
  - 73,637 están siendo procesados en el fuero común (34.06%)
  - 18,579 están siendo procesados en el fuero federal (8.59%)
- Ya han sido sentenciados:
  - 92,168 en el fuero común (42.66%)
  - 31,806 en el fuero federal (14.70%)<sup>263</sup>

En conclusión:

1.- *La desconfianza ciudadana es mucho más evidente en lo que concierne a la policía que a cualquier otra institución penal*<sup>264</sup>.

2.- *El sistema de justicia penal no satisface a víctimas, ni a los acusados, ni a la sociedad en general. Se ha caracterizado por los altos índices de impunidad y por una sistemática violación a derechos humanos básicos relacionados con el proceso penal, a la par que ha generado gran desconfianza ciudadana*<sup>265</sup>.

3.- *El conjunto de las instituciones que se ocupan de la criminalidad carece de una política integral para combatirla*<sup>266</sup>.

4.- Se hace necesario consagrar a nivel constitucional principios internacionales reconocidos por nuestro país que puedan proteger los derechos de quienes necesariamente se ven relacionados con el sistema de justicia penal. Algunos de estos principios son los siguientes:

---

<sup>263</sup>

Dirección

electrónica:

[http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/prs/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=prs\\_page\\_3&docName=Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fuero%20y%20situación%20jurídica&nodeld=/BEA%20Repository/93879//archivo&pathImg=/BEA%20Repository/import/Prevención%20y%20Readaptación%20Social/Estadística%20y%20Cronología%20de%20Centros%20Penitenciarios/Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fu\\_](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/prs/desk?_nfpb=true&_pageLabel=prs_page_3&docName=Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fuero%20y%20situación%20jurídica&nodeld=/BEA%20Repository/93879//archivo&pathImg=/BEA%20Repository/import/Prevención%20y%20Readaptación%20Social/Estadística%20y%20Cronología%20de%20Centros%20Penitenciarios/Distribución%20de%20la%20población%20penitenciaria%20por%20fu_)

Fecha de consulta 26/06/07.

<sup>264</sup> *Opinión Jurídica sobre la reforma penal en México*, CIDE, Roberto Hernández y Layda Negrete, México, 2005, p. 2.

<sup>265</sup> *Opinión Jurídica sobre la reforma penal en México*, ob. cit., p. 1.

<sup>266</sup> *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*, CIDE, Marcelo Bergman, Elena Azaola, et al, Boletín de Estudios Jurídicos, México, 2003, p. 4.

CAPITULO TRES  
DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

- La presunción de inocencia, contemplada en el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El uso de la prisión preventiva de manera excepcional, como lo establece el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Evitar la tortura y malos tratos, contempladas en el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, contenido en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Regular la defensa penal adecuada, contenida en el artículo 14 (3) (d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Nuestro sistema de justicia penal necesita ser revisado, en particular el subconjunto de la administración de justicia –procuración e impartición de justicia-, por lo que se considera que es necesario explorar otros sistemas que han demostrado ser más respetuosos de los derechos de los gobernados a la par que sean lo suficientemente eficientes para poder procesar con éxito los casos que son sometidos a ellos.

*El hecho de que el juicio sea en México la única posibilidad de obtener una respuesta punitiva por parte del Estado, vuelve a nuestro sistema sumamente caro, a diferencia de otros países que comprenden un repertorio mucho más amplio de soluciones y que llevan a juicio un porcentaje de casos cercano al 5%. En México 71% de los casos consignados concluyen en sentencia, es decir, que recorren todo el trayecto del proceso penal, a pesar de que se trate de casos menores donde virtualmente no hay controversia acerca de la responsabilidad o los hechos (recordemos que 50% de los casos son robos menores, sin violencia, detectados en flagrancia). Para juzgarlos, contamos tan sólo con dos tipos de juicio: el ordinario y el sumario. Más del 70% de los casos penales se tramitan*

*pro vía ordinaria, y un 30%, por vía sumaria. Y ninguna de estas versiones representan respuestas de calidad ni eficiencia<sup>267</sup>.*

Este es el estado que guarda el último de los subsistemas de justicia penal en nuestro país, como podemos darnos cuenta, todos y cada uno de ellos son subsistemas que actualmente se encuentran desfasados con respecto a la realidad, no son modelos operables ni eficientes, se trata de subsistemas que a todas luces se encuentran distanciados unos de otros en su operación y resultados, concebidos bajo su propia lógica y no para operar de manera conjunta, lo que da muestras de sus resultados, sobre todo uno que es contundente: “la población se siente y percibe insegura y no confía en las instancias de brindarle esa seguridad”. Este es el diagnóstico que podemos emitir después de la revisión realizada.

¿Qué se puede hacer?, irremediablemente ¿estamos condenados a padecer un sistema de justicia inoperante y obsoleto?, creemos que no, que debe existir posibilidad de que las cosas mejoren, a ello dedicaremos el siguiente capítulo de esta investigación que nos muestre el camino a seguir para lograr estructurar una agenda mínima para construir una Política Criminal y un sistema de justicia penal más eficiente y más justo.

---

<sup>267</sup> *Opinión Jurídica sobre la reforma penal en México*, Ob. Cit., p. 10.

**CAPITULO TRES**  
**DIAGNOSTICO SOBRE LOS SUBSISTEMAS DE JUSTICIA PENAL**

## CAPITULO CUATRO PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA<sup>249</sup>

Hace ya mucho tiempo, gracias a los aportes de la Sociología, nos ha quedado muy claro que lo “social” se presenta como un fenómeno complejo y dinámico. Que obedece a sus propias reglas particulares y requiere de una metodología especial para su análisis.

El Derecho penal, como instrumento para operar el mecanismo de control social denominado sistema de justicia penal, sin duda ha tratado de responder a la ideología predominante en cada momento y lugar determinado, o como lo ha señalado Miguel Angel Aguilar López: “el Derecho es un discurso”, ese discurso ha buscado responder a la problemática que se ha presentado históricamente y que se manifiesta a través de la Política Criminal.

Zaffaroni, ha señalado que este discurso legitimador del Derecho penal ha servido para justificar el uso de la coerción y que en realidad lo que ha cambiado con el tiempo no ha sido tanto la estructura del discurso, sino el contenido del mismo<sup>250</sup>.

De ahí, que siga señalando que históricamente este discurso ha oscilado, cual si fuese un péndulo, hacia dos extremos; un Derecho penal liberal y un Derecho penal autoritario.

La situación que vive actualmente México, evidencia más claramente la disyuntiva que representa esta oscilación del Derecho penal y la Política Criminal. Habiendo transcurrido los primeros seis años de iniciado un nuevo siglo y milenio, así como

---

<sup>249</sup>Es importante señalar que cuando nos referimos a “perspectiva”, lo hacemos adoptando una posición de análisis sobre la realidad que actualmente estamos viviendo y por lo tanto tomamos una postura sobre ella. Para el caso de la “prospectiva” entendemos que, como resultado de esta toma de postura acerca del momento histórico en que vivimos, hacemos un ejercicio de visualización de lo que puede esperarse en el futuro a cerca de aquello que hemos observado y analizado.

<sup>250</sup>Véase el punto III. La Política Criminal en México o de cómo se toman decisiones políticas en materia criminal, del Capítulo uno de esta investigación y la nota a pie número 96, página 66.

un nuevo capítulo en la vida democrática de nuestro país, debemos reconocer que enfrentamos un grave problema respecto de la conformación del Estado mexicano, la solidez de nuestras instituciones es la fuerza de cohesión que es capaz de generar la visión de un proyecto de nación para todos los mexicanos.

Es un hecho que hemos retrocedido en el *ranking* mundial de competitividad,<sup>251</sup> a pesar de que se menciona como logro el haber disminuido en un 14% la pobreza extrema,<sup>252</sup> pero ¿qué significa en realidad eso?; poder comer un poco mejor pero ¿seguir careciendo de todo lo demás? –agua, luz, servicios de drenaje, salud, escuela, vivienda, empleo, etc.-. Nuestro nivel educativo, está muy por debajo, incluso de países africanos y asiáticos. La volatilidad de los precios del petróleo nos muestra que más que una oportunidad para utilizar esos recursos e invertirlos en infraestructura para alentar la investigación y producción de derivados de hidrocarburos por nuestra cuenta, nos hace evidente la dependencia que tenemos del exterior en cuanto a petroquímica secundaria y otros productos del petróleo.<sup>253</sup>

El entorno político muestra un nivel y capacidad muy pobre de elaborar propuestas concretas, viables y necesarias para atender los graves problemas estructurales que tienen detenido al país y que podrían constituir el motor para reactivar la economía y la productividad. Las llamadas “reformas estructurales” en materia fiscal, laboral, política, del Estado y de seguridad, son rehenes de los caprichos e intereses de grupos que no permiten su consolidación.

El debilitamiento de las instituciones, ha generado una porosidad que ha hecho medrar la corrupción, la improvisación y la impunidad, generando descontento y

---

<sup>251</sup>Según los últimos reportes emitidos por el Banco Mundial en septiembre de 2005, hemos descendido en la escala de competitividad del lugar 48 al 54. Véase “*México baja 7 lugares en competitividad mundial; ocupa el número 55 y Uruguay el 54; Brasil descendió 8 sitios y Venezuela cuatro*”, dirección electrónica: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=204624>.

<sup>252</sup>Véase la dirección electrónica <http://www.sedesol.gob.mx>.

<sup>253</sup>Incluso se pretende firmar un acuerdo con Bolivia para que pueda surtir de gas natural a nuestro país debido a que no somos capaces de aprovechar el que emana de nuestros yacimientos y solamente se quema o es aprovechado al mínimo.

frustración entre la sociedad. ¿Qué incentivos puede tener un ciudadano para cumplir con la ley si es más redituable y económico darle la vuelta?

Todo ello, lo hemos señalado, constituye el caldo de cultivo para la generación de un entorno de incertidumbre e inseguridad que termina por afectar a todo el conjunto. Ha quedado de manifiesto que vivimos momentos de transición y definición de un modelo o sistema a otro, el entorno globalizado hasta ahora nos ha mostrado que nos hemos movido de un esquema o paradigma, pero aún no ha sido capaz de revelarnos hacia a donde nos dirigimos.

Esa situación de transición afecta el entorno social con diversas manifestaciones como la violencia y la inseguridad, que plantean un serio reto al Estado en su capacidad de mantenerlas bajo control, de ahí la instrumentación de políticas para la atención de las mismas, sin embargo, ¿qué hacer cuando nos percatamos que hemos sido rebasados por las circunstancias?, cuando nos damos cuenta de que el modelo institucional creado para tales fines no es capaz de responder ante tales necesidades, es justamente en ese punto intermedio en el que nos encontramos en la actualidad, en el punto de definición y decisión de cuál de los extremos del Derecho penal queremos utilizar. Como todo en la vida, ello implica riesgos, lo importante es ponderar en la balanza qué tenemos para sopesar la decisión, qué tenemos y qué podemos perder y si estamos dispuestos a pagar el precio. Ciertamente la historia tiene una tendencia cíclica, si no nos aseguramos de tomar la decisión más adecuada, podemos comprometer seriamente las libertades que tanto nos ha costado ganar en el pasado y con ello comprometer seriamente el futuro.

## I. Los retos de hoy

### 1. La Seguridad Pública

Este segmento del sistema de justicia penal, se revela como uno de los puntos torales a considerar en la atención del fenómeno criminal. Podríamos comenzar señalando que, al pensar en los retos que debe enfrentar la seguridad pública hoy en día, uno de los principales es el dilucidar cómo pensar respecto del cuerpo encargado de esa función, es decir, la policía, o mejor dicho, las policías. Sobre el particular se han elaborado diagnósticos como el siguiente:

*En México hay pocas investigaciones sobre la policía que, desde diferentes disciplinas (como la sociología, el análisis jurídico y la historia), construyan un análisis riguroso de la realidad política, administrativa y jurídica que la caracteriza, sobre la base de un material empírico relevante y consistente.*

*México es una sociedad con una vida democrática muy reciente y con un débil ejercicio del Estado de derecho. Estos son rasgos que, en un modo importante, influyen en (y a su vez se ven influenciados por) el funcionamiento que se le da a los derechos humanos de sus ciudadanos y en el grado de involucramiento que formalmente se le otorga, o se le puede otorgar, a las organizaciones sociales en el control y vigilancia de esos procesos. No obstante, hasta el momento, los logros y posibilidades en estas áreas tienen, más bien, un signo negativo. Llama la atención además que, en ese contexto, la función policial (y su papel en la seguridad pública), a menudo sea objeto de una toma de decisiones y de evaluaciones efectuadas muy a la ligera, de un modo inmediateista e improvisado, y que, por consiguiente, carezcan de un sustento científico sólido.<sup>254</sup>*

---

<sup>254</sup>Barrón Cruz et al, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de Seguridad en México*, Project on reforming the administration of justice in Mexico-University of California, San Diego Center for U.S-Mexican studies-INACIPE, México, 2004, p. 11.

Tomando en consideración lo anterior, el reto comienza por poner orden a la multitud de cuerpos policíacos que existen en el país, tanto públicos como privados, cada uno con sus propias directrices, competencias, funciones, sistemas, procesos de reclutamiento y profesionalización, etc.<sup>255</sup>

No abogamos por una “policía nacional”, pues creemos que deben respetarse los niveles de organización del pacto federal, sin embargo, se revela como necesario, independientemente del “nivel” de actuación que desarrollen cada una de ellas, la posibilidad de establecer ciertas bases comunes de organización, funcionamiento, reclutamiento, capacitación y operación.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, que entre otras cosas, ha buscado establecer la coordinación entre los diferentes cuerpos policíacos del país, aún no ha podido consolidar sus bases de datos de registro de personal de seguridad pública, por lo que no podemos contar en la actualidad con un registro confiable de servidores públicos que integran estos cuerpos, con la consecuente falta de control sobre el personal que ha sido sancionado o ha cambiado de corporación, lo que genera espacios para que la delincuencia organizada infiltre personal o aproveche a quienes han salido de esos cuerpos para ser enrolados en sus filas. De ahí, que como un principio de orden, se pueda trabajar en la alimentación de estas bases de datos para contar con registros confiables de personal de seguridad pública.

Otro reto sin duda, es el establecimiento de perfiles y procedimientos adecuados de selección, reclutamiento y profesionalización del personal de los cuerpos de seguridad.

El viejo paradigma de que “para que la cuña apriete tiene que ser del mismo palo” ya no puede aplicarse en la actualidad. La función de seguridad no puede ser

---

<sup>255</sup>Se calculan aproximadamente 300 mil (15 mil de la SSPF y 285 mil de las fuerzas policiales de Estados y Municipios) efectivos de los diferentes cuerpos policíacos que existen en el país. Véase la dirección electrónica: <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=21177>.

realizada de forma improvisada, es necesario cambiar el modelo de que esas funciones sean realizadas por aquellos que no cuentan con estudios o que no tienen la posibilidad de acceder a otro tipo de empleo, como en otros casos, lo anterior debe ser resultado de una vocación, de un proyecto de vida y desarrollo profesional en dichas instituciones. De otra forma, el respeto y confianza hacia los cuerpos policíacos que deben tener como premisa una sólida formación ética y profesional para conocer la ley y hacerla respetar no se logrará. Dignificar su labor es un aspecto importante para disminuir el riesgo de corrupción, un plan de vida, acceso a créditos para vivienda, seguros de gastos médicos y otras prestaciones, así como la posibilidad de ascender en un sistema profesional de carrera, constituirán incentivos para resistir tentaciones y permanecer fieles a la institución y los valores que la deben regir, de acuerdo con el precepto constitucional; *La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

Otro prototipo que debe ser cambiado es el relativo a la función que realizan los cuerpos de seguridad a través de la prevención de los delitos mediante la sola función preventiva inhibitoria. Es decir, debemos de considerar que más que el número de elementos realizando actividades de patrullaje haciendo “presencia” para inhibir la comisión de delitos, se debe privilegiar los esquemas de “inteligencia”, a través del intercambio de información y el trabajo en zonas específicas en las que se presente alta incidencia delictiva.<sup>256</sup>

Es una realidad que jamás se logrará que exista un policía por cada habitante para protegernos,<sup>257</sup> pero si es posible concentrar al personal en los lugares que se requiere mayor presencia para trabajar “consignas específicas”. Ejemplo de ello

---

<sup>256</sup>En el nuevo esquema de combate a la delincuencia, la PGR, creó el Sistema Georreferenciado de Información Criminal, que es un sistema en el cual se establece una especie de mapa desde donde puede identificarse el comportamiento delictivo, las rutas criminales, las formas de operación, la incidencia delictiva y la correlación de los *modus operandi* para identificar las organizaciones delictivas y definir las áreas de influencia de la delincuencia. Véase *El nuevo modelo de Procuración de Justicia en México*, Rafael Macedo de la Concha, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005, p. 21.

<sup>257</sup>Véase *Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan*, de Genaro García Luna, titular de la Agencia Federal de Investigación AFI, de la Procuraduría General de la República.

puede ser el combate al narcotráfico, en el que puede darse perfectamente la facultad concurrente de los diversos cuerpos policíacos en la atención de este delito con intercambio de información y la realización de operativos conjuntos, con los niveles de seguridad para evitar la filtración de información que frustre los objetivos deseados.

Consideramos que un ejemplo de este tipo de trabajo lo viene realizando desde hace algunos años la Agencia Federal de Investigación (AFI) de la Procuraduría General de la República, que responde al modelo de institución de investigación policial que debemos procurar se extienda en nuestro país.

La AFI, cuenta con un sistema de reclutamiento, selección, capacitación y profesionalización, así como un sistema de servicio de carrera que responde a las necesidades de nuestro país en la materia, sin dejar de lado los esquemas de investigación a través de mayor inteligencia y menor reacción, que privilegian el intercambio de información, el análisis táctico, las redes de vínculos, las infiltraciones controladas, la intervención legal de comunicaciones, etc., como bases de la investigación policial, sobre el “pitazo” el contubernio, la reacción y la improvisación.<sup>258</sup>

## **1.1. La Seguridad Nacional**

La Seguridad Nacional, entendida como un rubro del subsistema de seguridad pública, enfrenta igualmente diversas problemáticas a saber; si bien ya se cuenta con una Ley de Seguridad Nacional, que rige la realización de las labores de inteligencia que realiza el Estado Mexicano, es una ley que tiende más a la

---

<sup>258</sup>La Agencia Federal de Investigación en su actuación, en su trabajo y, desde luego, en el esquema planteado, dejó de apostar a la flagrancia y a la operación reactiva con el objetivo de establecer un nuevo modelo basado en: la recopilación de información, la generación de bases de datos, el diseño de redes técnicas y de vínculos, el archivo de voces, imágenes y datos, todo aplicando una tecnología de punta que ninguna otra policía en América Latina tiene. *El nuevo modelo de Procuración de Justicia en México*, Ob. Cit., p. 20.

regulación administrativa del órgano encargado de realizar dicha función –CISEN– que de la labor misma de inteligencia.

Por otra parte, se denota que persiste la ambigüedad respecto de qué deberá entenderse por seguridad nacional y qué puede constituir una amenaza a la misma, lo que sigue generando una gran vaguedad y discrecionalidad respecto de los asuntos que deben ser considerados en esta categoría.

Es de recalcar que los insumos, producto de la labor de inteligencia son poco aprovechados en la labor de seguridad pública y procuración de justicia, ya que suponemos que si los aparatos de inteligencia con que cuenta el país funcionaran de forma adecuada, alimentando bases de datos o intercambiando información sensible sobre delincuencia o narcotráfico, quizás no sería tan necesaria una ley de excepción como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que vulnera garantías individuales con el pretexto de combatir a la delincuencia.

Grupos como el Consejo de Seguridad Nacional, se ha revelado como una instancia más que no ha contribuido a que se produzca una mejor coordinación entre las diferentes instancias que lo integran.

Es necesario reconocer que instituciones como el CISEN, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Agencia Federal de Investigación y el Centro de Operación para el Control de Drogas (CENDRO) de la Procuraduría General de la República, la Armada de México, etc. generan sus propios insumos de inteligencia relacionados con posibles “amenazas” a la seguridad nacional, pero que en pocas ocasiones son compartidos, lo que dificulta el combate a la delincuencia.

Por último, es preocupante que la cooperación entre estas instancias dependa de la mayor o menor voluntad de sus titulares, es un hecho conocido, por ejemplo, que durante los cuatro primeros años del sexenio de Vicente Fox, prácticamente no hubo colaboración entre la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la

CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA

Procuraduría General de la República, encuentros y desencuentros entre sus titulares generaron un gran desgaste en la lucha contra el crimen. Por otra parte, la coincidencia de origen entre los entonces titulares de la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional –Rafael Macedo de la Concha y Gerardo Clemente Vega García -, permitieron asestar –sobre todo con información de esta última- duros golpes al narcotráfico.

No puede dejarse de lado la importancia que reviste un sistema de seguridad nacional eficiente y coordinado, cuyos fines sean estrictamente para la salvaguarda de la soberanía e independencia nacionales, así como de las instituciones mismas que integran al Estado Mexicano y a la sociedad, definitivamente deben quedar rebasados aquellos tiempos en que los aparatos de inteligencia estaban al servicio de fines de grupos o intereses políticos.

El mundo se transformó a partir del 2001 con los atentados terroristas a las torres gemelas en Nueva York, desde entonces, ataques con fines terroristas de similar magnitud se han suscitado en Madrid y en Londres, lo que sin duda pone en evidencia la necesidad de que los sistemas de inteligencia provean de forma oportuna información para evitar ataques con consecuencias fatales y altos costos sociales.

Si bien, nuestro país no ha sido objeto -por el momento- de este tipo de eventos, no podemos obviar la situación geográfica que guardamos con los Estados Unidos como paso para acceder a su territorio, por lo que nuestro sistema de inteligencia deberá ser sumamente eficiente y sensible ante los movimientos que se realicen en nuestras fronteras ya que podría generarse un foco de tensión en las, ya de por sí difíciles relaciones con nuestros vecinos del norte, a causa de una posible infiltración terrorista desde nuestra frontera.

## 2. La Procuración de Justicia

La procuración de justicia sigue siendo la gran asignatura pendiente que tiene que resolver el Estado Mexicano. No obstante lo señalado en diversos documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de brindar a la sociedad una procuración de justicia expedita y con rostro humano, nos encontramos ante una realidad diferente. Sobre el particular Miguel Carbonell señala:

*Uno de los problemas más graves de México es la inseguridad. Inseguridad física e inseguridad jurídica. La primera porque existe en el país un alto índice de violencia cotidiana que afecta por igual al campo y la ciudad, a los pobres que a los ricos. La segunda porque no existe un marco jurídico adecuado para procesar las diferencias sociales y las violaciones normativas: la ley sigue siendo una regla de convivencia a la que se acude solamente en ocasiones excepcionales.*

*En ausencia de la legalidad como pauta de conducta, se presentan diversas soluciones alternativas; las más simples pasan por la renuncia de muchas personas a ejercer sus derechos; las más graves suponen la pérdida del patrimonio o incluso de la vida sin que quepa hacer prácticamente nada<sup>259</sup>.*

Sin duda, se han realizado esfuerzos por dignificar y modernizar a las instancias encargadas de la procuración de justicia, tanto a nivel federal como estatal, sin embargo, consideramos que el problema es estructural, es decir, del modelo de procuración de justicia que ha quedado completamente desfasado.

Con independencia de pensar en alternativas como la mediación, la conciliación, la transformación de nuestro proceso penal de inquisitivo en acusatorio, con una preeminencia de los juicios orales sobre los procesos formales esencialmente escritos que hoy por hoy son los que predominan, consideramos que debemos

---

<sup>259</sup> *Desafíos del Derecho Penal*, Revista Mexicana de Justicia, Los nuevos desafíos de la PGR, Sexta Época, Número Nueve, México, 2005, p. 109.

pensar nuevamente o repensar la institución del ministerio público y las estructuras que lo integran.

La delincuencia cuenta no sólo con información de punta y recursos ilimitados, además tiene asesoría legal de primera que aprovecha las lagunas y ambigüedades legislativas para tener margen de operación. En contra partida, la procuración de justicia, carece de un perfil de ministerio público que le permita realizar procesos de reclutamiento y selección del personal más calificado y capacitado para efectuar dicha labor, asimismo, no se ha logrado dignificar del todo las condiciones en que realiza su trabajo ni la remuneración que recibe por el mismo. Por ejemplo, un Juez de Distrito percibe aproximadamente 100,000 00/100 pesos mensuales, en tanto un ministerio público en su escalafón más alto percibe 50,000 00/100 pesos mensuales, siendo que en ambos casos atienden asuntos igualmente delicados y trascendentes.

Por otra parte, mientras para ser secretario de acuerdos de un juzgado penal, se requiere de un curso de cerca de un año en el Poder Judicial Federal, hasta hace sólo poco tiempo, para ser Agente del Ministerio Público de la Federación bastaba con un curso de seis meses<sup>260</sup> después del cual en pocas ocasiones vuelven a tener posibilidad de capacitarse y de crecer profesionalmente.

Mientras que la delincuencia utiliza los últimos adelantos en la ciencia y tecnología en la comisión de ilícitos, los agentes del ministerio público se enfrentan con dificultad al uso de computadoras como sustituto –en el mejor de los casos- de la máquina de escribir. Asimismo, se muestran completamente desfasados para atender delitos de cuello blanco o de Cibercriminalidad.

---

<sup>260</sup> A partir del 2004, inició un proyecto para revertir esta situación, se trata de la formación de los futuros Agentes del Ministerio Público de la Federación a través de una *Maestría en Procuración de Justicia Federal* en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), que tiene una duración de dos años y que tiene como objetivo, la formación altamente especializada de los futuros Agentes del Ministerio Público de la Federación que dicho sea de paso, han sorteado un riguroso proceso de selección, de acuerdo con un perfil específico, además de tener que acreditar un examen de oposición para recibir su nombramiento, lo que por lo menos constituye un avance en ese sentido.

Al igual que en el caso de los cuerpos policíacos, es necesario contar con un perfil para la función ministerial, se requiere un proceso de reclutamiento y selección especializado y confiable, además de brindar una formación especial que pueda ser continuada una vez que se integran a la institución.

No deja de ser dramático lo que sucede con la procuración de justicia en nuestro país, si bien se han realizado reformas legales que tienden a hacer de nuestro proceso penal más garantista, aún estamos muy lejos de lograr contar con una procuración de justicia eficiente y expedita.

Otra circunstancia a considerar es la utilización de las instancias de procuración de justicia como armas en contra de los adversarios políticos, la judicialización de la política y la politización de la justicia es a todas luces una situación indeseable y perjudicial para la aspiración de vivir en un Estado de Derecho, por lo que considerar la autonomía de las instancias de procuración de justicia debe ser un imperativo para un nuevo modelo de justicia en el siglo XXI.<sup>261</sup>

Así pues, debemos pensar en la autonomía de los órganos de procuración de justicia en concordancia con las corrientes garantistas del Derecho penal, al igual que el poder judicial con lo que se fortalecerá al Estado de Derecho.

### 3. La Impartición de Justicia

Gustav Radbruch, escribiría en cierta ocasión, que: *nada es tan decisivo para el estilo de una época jurídica como la concepción del ser humano a la que ésta se orienta*<sup>262</sup>, esto sin duda puede ser aplicable al caso de la impartición de justicia en nuestro país.

---

<sup>261</sup> Señala Miguel Carbonell: *Actualmente hay un gran malestar en la opinión pública como consecuencia de la sospecha de que las procuradurías de justicia actúan en ocasiones con base en consideraciones políticas más que jurídicas*. Revista Mexicana de Justicia, Ob. Cit., p. 118.

<sup>262</sup> Citado por Albin Eser, *Una Justicia Penal "a la medida del ser humano" en la época de la Globalización, Tendencias del Derecho Penal y la Política Criminal del Tercer Milenio*, Colección Memorias, INACIPE, 2002, p. 42.

Sin entrar a la discusión de fondo sobre lo que podemos o no entender por justicia, consideramos que, como ejercicio sería más interesante analizar su trascendencia a través de los siguientes cuestionamientos; esa justicia ¿es pronta, es expedita, es gratuita?, o por el contrario es dilatada, lenta y onerosa.

Sin duda, las instituciones de impartición de justicia en nuestro país han jugado un papel fundamental en la construcción del Estado Democrático de Derecho, sin embargo, tan bien ha sido expuesta a los mismos avatares que el resto de los subsistemas de justicia penal.

El Poder Judicial, hasta hace poco tiempo<sup>263</sup> era considerado un apéndice más del Poder Ejecutivo, sujeto a su capricho, situación que ha cambiado y que sin duda es un ejemplo del camino que debieran emprender el resto de los subsistemas de justicia penal en nuestro país.

Hay que reconocer que la independencia no se “dá”, se “gana”, creemos que ese ha sido el caso de la impartición de justicia en nuestro país, un camino largo y difícil que ha comenzado a dar sus frutos.

Hoy contamos con un Poder Judicial reestructurado, organizado, que se conforma con un procedimiento de reclutamiento y selección de su personal, con un sistema de carrera que está funcionando y tiene como apoyo una constante capacitación, profesionalización, actualización y mejores sueldos.

Asimismo, se ha conseguido la creación de más juzgados para la atención de los casos sometidos a su jurisdicción, por lo que se puede estimar que pronto se podrá llevar la impartición de justicia a todos los rincones del país.

---

<sup>263</sup>Recordemos la reforma Constitucional de 1994 que transformó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a su estructura y funciones actuales, así como la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como instancia encargada del Control Administrativo y Disciplinario de los Asuntos relacionados con el Poder Judicial de la Federación.

Sin duda con su actuación en los últimos años, el Poder Judicial ha sobresalido de los otros dos por sus resultados, sin embargo, aún falta un largo camino por recorrer.

El poder judicial aun sigue siendo rehén de añejos problemas que interfieren con su labor, la presión política, así como el acoso de los medios de comunicación que –según su conveniencia o línea editorial- juzgan y condenan mucho antes que los propios tribunales. El vaivén presupuestal que en ocasiones obstaculiza o detiene proyectos de modernización de la impartición de justicia, el influentismo, la corrupción aún no han sido desterrados del todo de la función judicial.

Otro aspecto que sin duda no puede dejarse de lado en la consideración de la evolución de la impartición de justicia en México en pleno siglo XXI, es el contexto de globalización que sin duda impone nuevos derroteros a esta importante labor.

Con la suscripción y ratificación del Estatuto de Roma y por ende la aceptación de nuestro país de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional<sup>264</sup> se abre un nuevo capítulo para la impartición de justicia, lo que pondrá a prueba su fortaleza y solidez. La adición de un párrafo al artículo 21 de nuestra carta magna reconoce esta jurisdicción –aunque sea de manera limitada- al establecer que: *El ejecutivo federal podrá, con la aprobación del senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la corte penal internacional.*

Esto tiene un impacto en nuestra vida democrática ya que se genera la posibilidad de que, casos como el de la guerra sucia de la década de los setenta no queden impunes al amparo de tecnicismos legales al invocar la prescripción de las conductas delictivas, asimismo, establece un compromiso para nuestro país de perseguir conductas delictivas como el genocidio o la desaparición forzada de personas, que coloca a nuestro país en un esquema de ampliación internacional

---

<sup>264</sup>Véase el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de junio de 2005.

de los derechos fundamentales no sólo de personas, sino de igual forma de grupos étnicos, religiosos o de cualquier otro tipo.

Sin embargo, el gran pendiente sigue siendo aún lo fundamental, la justicia pronta y expedita. Nuestro sistema de impartición de justicia sigue siendo aún lento, burocratizado y caro, es necesario todavía asegurar que la defensa de las causas penales sea profesional y adecuada, por lo que todavía no podemos hablar de una impartición de justicia plena en nuestro país.

Finalmente, y como resultado de una incipiente vida democrática que va más allá de lo electoral, el Poder Judicial y sobre todo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra inmersa en el centro de diversos debates entre los Poderes de la Unión que acuden con mayor frecuencia a ésta para dirimir sus controversias, lo que sin duda, genera gran expectación sobre su actuación. De ahí que los ojos de todos los actores sociales y políticos estén pendientes de sus resoluciones; como en el caso de la facultad del ejecutivo en lo relacionado a las modificaciones al presupuesto de egresos realizadas por la Cámara de Diputados, el fallo sobre la imprescriptibilidad del delito de genocidio o bien sobre la prisión vitalicia que no se contrapone con la carta magna, abriendo la posibilidad de contemplar la extradición de “capos” del narcotráfico solicitados por Estados Unidos de Norteamérica para ser juzgados por ese delito y sentenciados con cadena perpetua<sup>265</sup> como puede apreciarse en las siguientes resoluciones:

*EXTRADICIÓN. LA PRISIÓN VITALICIA NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE CUANDO AQUÉLLA SE SOLICITA ES INNECESARIO QUE EL ESTADO REQUIRENTE SE COMPROMETA A NO APLICARLA O A IMPONER UNA MENOR QUE FIJE SU LEGISLACIÓN.*

*Texto*

---

<sup>265</sup>Véase “Prisión vitalicia: pena inusitada de la Constitución. Los diversos criterios de la Suprema Corte en torno a la cuestión de la prisión vitalicia, causó confusión entre los juzgados y tribunales para los procesos de extradición que se puedan llevar a cabo”. Dirección electrónica: <http://www.economista.com.mx/impreso/articulos/06256D5C00046629062570960000EA4D>.

*De conformidad con el artículo 10, fracción V, de la Ley de Extradición Internacional, si el delito por el que se solicita la extradición es punible con la pena de muerte o alguna de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con las leyes de la parte requirente, la extradición no podrá concederse, a menos de que esta parte otorgue las seguridades suficientes de que aquéllas no se aplicarán, o que se impondrán las de menor gravedad que fije su legislación. En estas condiciones, si la pena de prisión vitalicia no es de las prohibidas por el referido precepto constitucional, es evidente que en los casos en que se solicite la extradición y el delito que se impute al reclamado sea punible en la legislación del Estado solicitante hasta con pena de prisión vitalicia, es innecesario exigirle que se comprometa a no imponerla o a aplicar una menor.*

#### Precedentes

*Solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2005-PL. Presidente Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 29 de noviembre de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Rafael Coello Cetina y Alberto Díaz Díaz. El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 2/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis. Nota: En su sesión de 29 de noviembre de 2005, el Tribunal en Pleno determinó modificar la tesis P./J. 125/2001, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 13, para quedar aprobada en los términos de la diversa P./J. 2/2006.<sup>266</sup>*

**PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### Texto

*La acepción de pena inusitada a que se refiere el precepto constitucional citado se constriñe a tres supuestos: a) Que tenga por objeto causar en el cuerpo del sentenciado un dolor o alteración física; b) Que sea excesiva en relación con el delito cometido; que no corresponda a la finalidad que persigue la pena, o que se deje al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación al no estar prevista en la ley pena alguna exactamente aplicable al delito de que se trate; y, c) Que siendo utilizada en determinado lugar no lo sea ya en otros, por ser rechazada en la generalidad de los sistemas punitivos. En congruencia con lo anterior, se concluye que la pena de prisión vitalicia no se ubica en alguno de los referidos supuestos, ya que si bien inhibe la libertad locomotora del individuo, no tiene por objeto causar en su cuerpo un dolor o alteración física. En cuanto a lo excesivo de una pena, ello se refiere a los casos concretos de*

---

<sup>266</sup>Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Epoca: 9a. Epoca. Localización. Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P./J. 2/2006 Página: 5 Materia: Constitucional, Penal Jurisprudencia.

CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA

*punibilidad, en los que existe un parámetro para determinar si para ciertos delitos de igual categoría, el mismo sistema punitivo establece penas diametralmente diferentes, por lo que la pena indicada en lo general no se ubica en tal hipótesis, al no poder existir en abstracto ese parámetro; además, la prisión corresponde a la finalidad de la pena, pues ha sido reconocida como adecuada para el restablecimiento del orden social, sin que la característica de vitalicia la haga perder esa correspondencia, pues dicho aspecto se relaciona con su aplicación, mas no con el tipo de pena de que se trata. Por otra parte, es importante señalar que el hecho de que la prisión vitalicia no tenga como consecuencia que el reo se readapte a la sociedad, dado que éste no volverá a reintegrarse a ella, tampoco determina que sea una pena inusitada, toda vez que el Constituyente no estableció que la de prisión tuviera como única y necesaria consecuencia la readaptación social del sentenciado, ni que ese efecto tendría que alcanzarse con la aplicación de toda pena, pues de haber sido esa su intención lo habría plasmado expresamente.*

*Precedentes*

*Solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2005-PL. Presidente Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 29 de noviembre de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Rafael Coello Cetina y Alberto Díaz Díaz. El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 1/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis. Nota: En su sesión de 29 de noviembre de 2005, el Tribunal en Pleno determinó modificar la tesis P./J. 127/2001, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 15, para quedar aprobada en los términos de la diversa P./J. 1/2006.<sup>267</sup>*

**PRISIÓN VITALICIA. LA ACUMULACIÓN MATERIAL DE PENAS ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 27 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EQUIVALE A UNA PENA DE TAL NATURALEZA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 28 DE AGOSTO DE 2003).**

*Texto*

*El citado precepto, en su primer párrafo, establece los límites para la imposición de penas privativas de la libertad, que van de 3 meses como mínima a 60 años como máxima, pero en su segundo párrafo prevé que tratándose del delito de homicidio doloso en perjuicio de mujeres o de menores de edad, o del delito de secuestro, deberá imponerse pena por cada delito cometido, aun cuando ello exceda el máximo de la sanción. Por su parte, el artículo 67 del Código Penal del Estado de Chihuahua, señala que cuando exista concurso real de delitos*

---

<sup>267</sup>Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Epoca: 9a. Epoca. Localización. Novena Epoca. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P./J. 1/2006 Página: 6 Materia: Constitucional, Penal Jurisprudencia.

*operará la acumulación material de penas, lo que significa que las penas impuestas por cada uno de los delitos cometidos se compurgarán sucesivamente. Atento a lo anterior, se concluye que si se aplican las penas correspondientes a los delitos indicados conforme a los artículos 194, 194 Bis, 194 Ter, 195, 195 Bis, 196, 210, 229, 229 Bis, 230 y 230 Bis, todos del mencionado Código, el delincuente podría estar privado de su libertad hasta por 105 años o más, situación que se equipara a una pena vitalicia o cadena perpetua, ya que rebasa ostensiblemente las expectativas del promedio de vida del ser humano.*

#### *Precedentes*

*Acción de inconstitucionalidad 20/2003. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. 6 de septiembre de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza. El Tribunal Pleno, el cinco de enero en curso, aprobó, con el número XX/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de enero de dos mil seis.<sup>268</sup>*

**PRISIÓN VITALICIA. NO ES UNA PENA INUSITADA Y TRASCENDENTAL, POR LO QUE NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

#### *Texto*

*De la interpretación armónica de los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la pena de prisión es una medida aflictiva para el delincuente, pero necesaria para la coexistencia pacífica y armónica de los miembros de la sociedad, y tiene el carácter de preventiva, al inhibir la proliferación de conductas antisociales, al tiempo que restablece el orden jurídico que se ve perturbado por la comisión de delitos. Asimismo, la pena forma parte de la defensa social y debe responder proporcionalmente a la gravedad del ilícito cometido, independientemente de que su finalidad sea, también, la readaptación social del delincuente sobre la base del trabajo, la capacitación sobre el mismo y la educación para que pueda convivir dentro de su comunidad. En congruencia con lo anterior, se concluye que la pena privativa de la libertad de por vida no es inusitada ni trascendental, dado que lo que proscribe el indicado artículo 22 es el contenido mismo de la pena, esto es, que se convierta en una práctica inhumana, como en forma ejemplificativa lo destaca el propio precepto al prohibir las penas de mutilación y de infamia, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, así como que sea trascendental, esto es, que afecte a la familia del delincuente. Además, de haber sido la intención del Constituyente establecer un límite en la duración de las penas privativas de la libertad así lo hubiera asentado, sin embargo, dejó al legislador ordinario la facultad de determinar cuáles son las conductas*

---

<sup>268</sup>Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Epoca: 9a. Epoca. Localización. Novena Epoca. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P. XX/2006 Página: 1178 Materia: Constitucional, Penal Tesis aislada.

**CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA**

*delictivas y la penalidad que debe corresponderle a cada una de ellas. Por otra parte, aunque el calificativo "excesiva" está circunscrito a la multa, no cabe aceptar, por extensión, que también incluya a la pena de prisión vitalicia, pues debe entenderse que en este supuesto aquél no se refiere a la duración propia de la privación de la libertad, sino a que no sea acorde con la gravedad de la conducta delictiva, esto es, que la sanción exceda desproporcionalmente al hecho delictivo, en correlación con el riesgo social y la necesidad de preservar el orden jurídico. Lo anterior se corrobora, con la circunstancia de que el citado artículo constitucional permite al legislador ordinario, en determinados casos, establecer la pena de muerte, la cual, por sí misma, es indudablemente de mayor gravedad para el delincuente en comparación con la de prisión vitalicia.*

*Precedentes*

*Acción de inconstitucionalidad 20/2003. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. 5 de septiembre de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza. El Tribunal Pleno, el cinco de enero en curso, aprobó, con el número XIX/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de enero de dos mil seis. Nota: El criterio contenido en esta tesis se estableció con anterioridad a la reforma del artículo 22 constitucional (Diario Oficial de la Federación de nueve de diciembre de dos mil cinco) y no interrumpe el contenido en la tesis jurisprudencial número 127/2001, de rubro: "PRISIÓN VITALICIA. CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL".<sup>269</sup>*

**PRISIÓN VITALICIA. SE EQUIPARA A ÉSTA LA PENA DE PRISIÓN CUYA DURACIÓN REBASE OSTENSIBLEMENTE EL TIEMPO DE VIDA DEL SER HUMANO.**

*Texto*

*La prisión vitalicia o cadena perpetua es la que se impone por una duración igual a la vida del delincuente; sin embargo, también lo es aquella cuya duración prolongada es tal que sería imposible que llegue a cumplirse en su totalidad, al rebasar ostensiblemente el límite de vida del ser humano, pues aun en el supuesto de que el sentenciado pudiera tener derecho a determinados beneficios que en su caso establezca la legislación correspondiente, como el de la remisión de la pena, por una parte, tal circunstancia no se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que es el legislador ordinario quien determina su regulación; y por la otra, no obstante la posible aplicación de esos beneficios, aun así el delincuente no estaría en condiciones de recobrar su libertad, dado lo prolongado de la pena en relación con la expectativa del promedio de vida.*

---

<sup>269</sup>Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Epoca: 9a. Epoca. Localización. Novena Epoca. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P. XIX/2006 Página: 1178 Materia: Constitucional, Penal Tesis aislada.

*Precedentes*

*Acción de inconstitucionalidad 20/2003. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. 6 de septiembre de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza. El Tribunal Pleno, el cinco de enero en curso, aprobó, con el número XXI/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de enero de dos mil seis.<sup>270</sup>*

A abril de 2007, se han realizado 29 extradiciones de diversos capos del narcotráfico, sobre todo a prisiones de Estados Unidos como se comprueba a continuación:

*En lo que va del año, el Gobierno de México ha extraditado a Estados Unidos a 29 personas que eran reclamadas por la justicia de ese País, entre ellos, varios capos del narcotráfico, de acuerdo con información de la Procuraduría General de la República (PGR).*

*Este número de extradiciones representa el 46 por ciento de las entregas que se hicieron durante todo el año pasado y que alcanzaron una cifra récord de 63 extradiciones en la relación bilateral entre ambas naciones.*

*La PGR indicó que las últimas entregas a las autoridades estadounidenses son las de Ernesto Jiménez, Viliulfo Escobar y Rolando Azuera. Los dos primeros fueron reclamados por el delito de homicidio y el tercero por ataques sexuales a una menor de edad.*

*El Gobierno mexicano ha concedido otras 5 extradiciones a otros países, 2 de ellas a Argentina, una a Holanda, una a el Salvador y una a Panamá<sup>271</sup>.*

A pesar de la polémica que pueda suscitar esta medida, ya que no se asegura que se aplique la prisión vitalicia o incluso la pena de muerte, a quienes son extraditados, el Derecho Internacional, no se ha pronunciado de manera definitiva

<sup>270</sup> Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Epoca: 9a. Epoca. Localización. Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P. XXI/2006 Página: 1179 Materia: Constitucional, Penal Tesis aislada.

<sup>271</sup> Dirección electrónica:

sobre estos puntos, tal y como lo ha señalado el doctor Javier Dondé Matute, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales a saber:

*Con fecha 13 de marzo de este año se publicó en la Gaceta del Senado una iniciativa de reforma constitucional y legal promovida por el Presidente de la República para aplicar la prisión vitalicia a los secuestradores. De ser aprobada esta propuesta los argumentos sobre la constitucionalidad de la medida perderían sentido; así también las reflexiones de la Suprema Corte en torno al tema, pues los presupuestos de la misma cambiarán<sup>272</sup>. En este contexto, será importante señalar cuáles son las posturas que se encuentran en el ámbito internacional, que además pueden servir de guía para tomar una decisión en torno al tema.*

*En Derecho internacional no hay una postura firme en torno a la prisión vitalicia (como si la hay con relación a la pena de muerte)<sup>273</sup>, por lo que lo único que podemos hacer es identificar algunos factores relacionados al tema.*

*El único tratado internacional que menciona expresamente esta pena es el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que en su artículo 77 señala que esta pena está reservada para los crímenes más graves. Así, en este tratado del que México es parte, se establece una medida que puede que en el ámbito nacional puede adoptarse como un criterio de política criminal: la prisión vitalicia debe reservarse para los delitos más graves.*

Los anteriores, son sólo algunos ejemplos de la compleja labor que tiene frente así nuestro máximo tribunal.

---

<sup>272</sup>Si bien en un principio la Suprema Corte determinó que la prisión vitalicia era una pena inusitada y, por lo tanto violatoria del artículo 22 constitucional, en los criterios más recientes se ha cambiado dicho para aceptar su conformidad con la Carta Magna. Véase **EXTRADICIÓN. LA PRISIÓN VITALICIA NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE CUANDO AQUÉLLA SE SOLICITA ES INNECESARIO QUE EL ESTADO REQUERENTE SE COMPROMETA A NO APLICARLA O A IMPONER UNA MENOR QUE FIJE SU LEGISLACIÓN.** 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Febrero de 2006; Pág. 5; [J].

<sup>273</sup> En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha señalado que si bien en principio esta pena no está prohibida, debe tenderse a su eventual desaparición. Véase Restricciones a la Pena de Muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3.

Por ello, hoy más que nunca se revela como vigente la afirmación de Radbruch, al inicio de este acápite. En la definición y consolidación de ese Estado Democrático y social de Derecho, sin duda juega un papel crucial la concepción del ser humano que se tenga por parte de nuestros órganos de impartición de justicia. Considerar al hombre como un fin en sí mismo y no como un medio, será decisivo del tipo de justicia que caracterice estos tiempos. Por ello, si al fin de cuentas es necesario definir lo que debemos entender por justicia, con independencia de lo que se diga, será imperativo incluir un solo adjetivo que califique su función, que la acote, pero a la vez la haga posible y realizable, que encause toda la fuerza del Estado pero con todas las garantías de que se está velando por los valores más importantes para el ser humano; la vida y la libertad. Así pues, el adjetivo que debe caracterizar a la impartición de justicia en nuestro país, es que ésta sin duda deberá ser “humana”.

#### **4. La Readaptación social**

Es necesario reconocer, que el sistema de readaptación social en nuestro país sufre una de las más graves y profundas crisis de su historia. El que, en algún momento representó el paradigma del pensamiento de avanzada en cuanto a la readaptación social, hoy es un sistema obsoleto, burocratizado, filtrado por la corrupción y la delincuencia.

Hoy tenemos, incluso pese al elevado índice de impunidad que prevalece en nuestro país, un sistema penitenciario sobresaturado, desgraciadamente la tendencia no es –por el momento- la disminución de la población penitenciaria, sino todo lo contrario.

Los sistemas de alta seguridad como “Puente Grande” o “la Palma” se han convertido en los refugios de los mismos delincuentes que desde su interior dirigen sus operaciones, con la connivencia o ante la incapacidad de las mismas autoridades para imponer el orden.

CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA

La corrupción, la sobrepoblación, el ocio siguen siendo males endémicos de las cárceles, de las que, como señala el refrán: *ni están todos los que son, ni son todos los que están*. La pregunta sigue flotando en el aire y con ella la respuesta nos sigue mostrando la utilización de nuestro sistema de justicia penal, como mero instrumento de control social, al contener en su seno a los más pobres, a los que menos oportunidades tienen, a los que desconocen sus derechos más elementales, a los que no pudieron pagar el soborno o la cooperación que se les pedía, a los que se roban la cartera o el reloj, a los bachicheros, a los vagabundos, a quienes la sociedad ha dado la espalda, por que le afean el panorama, no les gusta su apariencia o su sola presencia molesta e incomoda al resto de la sociedad, a los que no se ajustan al esquema de producción y consumo. En cambio no están, los que con todos los elementos a su favor; la formación escolar, las oportunidades laborales, la influencia de las relaciones de poder, los que desde el club, el Pent House o el Chalet, arreglan los “negocios” con un click, con una llamada telefónica, con una clave de transferencia electrónica, los de los trajes finos, autos lujosos, modales refinados y “buenas familias”, éstos son los que no están, son los que pueden tambalear la economía y que sus rostros no aparecen en los cárteles de los más buscados, sino en las revistas de sociales, éstos no son peligrosos, sólo son empresarios u hombres de negocios que aprovechan sus contactos y facilidades que su posición les da.

Mientras sigamos usando a la cárcel para castigar la pobreza, para ocultar o separar al que no podemos integrar, no serán suficientes todas las cárceles, mientras apostemos a los efectos de la prevención general positiva con penas cada vez más cercanas a lo “trascendental” que señala nuestra constitución, la cárcel seguirá siendo un problema y no una solución.

## II. Hacia un nuevo sistema de justicia penal y una nueva Política Criminal

El propósito de esta investigación, ha sido el dar cuenta del estado que guardan tanto la Política Criminal como el sistema de justicia penal en México en los primeros años del siglo XXI. Con ello, quizás no se esté diciendo nada nuevo o diferente de lo que desde muchas otras trincheras o foros se ha dicho y escrito. El mérito de esta investigación –si es que tiene alguno- ha sido el tratar de presentar de manera integral todo el fenómeno que, de suyo resulta bastante complejo y amplio, así como analizar sus principales aspectos para mostrar una radiografía y un diagnóstico de la situación que guardan.

Es patente y evidente que el modelo del sistema de justicia penal que ha estructurado el Estado mexicano no es operante en la actualidad, ha sido rebasado por las circunstancias –externas e internas- a que éste se ha visto sometido.

Por lo tanto, se hace no sólo necesario, sino urgente, lo que Gerardo Laveaga<sup>274</sup> ha denominado “reingeniería” de nuestra Política Criminal y de nuestro sistema de justicia penal, para que la respuesta del Estado Mexicano sea integral y efectiva en devolver a la sociedad la tranquilidad y paz que permitan y fomenten el desarrollo social, que posibilite alcanzar los niveles de bienestar que todos merecemos y anhelamos.

Es evidente que con el redimensionamiento del Estado, éste se ha ido debilitando y con ello, se han generado vacíos de poder que rápidamente han sido ocupados por la delincuencia organizada, por lo que es necesario que fortalezcamos al Estado y con él a sus instituciones, para que éstas puedan enfrentar los grandes retos que tienen ante sí en materia de seguridad y justicia.

---

<sup>274</sup> *Desafíos del Derecho Penal*, Revista Mexicana de Justicia, Los nuevos desafíos de la PGR, Sexta Época, N° 9, PGR, México, 2005, p. 62.

CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA

Nuestro sistema de justicia penal atraviesa por uno de sus momentos de crisis más severos y profundos<sup>275</sup>, por lo que las acciones no se deben hacer esperar. La incidencia delictiva no ha disminuido, por lo menos en el ámbito federal ha aumentado un 15%. Estamos presenciando como los problemas locales tienden a extenderse a otras latitudes; tal es el caso de las bandas o pandillas como la Marasalvatrucha o del terrorismo de origen islámico<sup>276</sup>. La procuración de justicia se encuentra sobresaturada por la cantidad de asuntos que tiene que resolver y las limitaciones de orden material y humano, así como la desventaja en que se encuentra el Ministerio Público frente a una delincuencia mejor preparada y organizada. Por su parte, el poder judicial enfrenta no menos problemas ya que la presión que ejercen los procesados –sobre todo tratándose de delincuencia organizada- para obtener su libertad comienza a constituir un factor de peso en las decisiones judiciales, además de la necesidad de ampliar el espectro de cobertura con más juzgados para atender la enorme demanda que se tiene. Finalmente, nuestro sistema penitenciario está a punto de colapsar debido a la sobrepoblación y corrupción que han minado su labor de readaptación social.

Un último recuento de la situación que guarda nuestro sistema de justicia penal nos da idea de la importancia de las consideraciones antes apuntadas. La lucha en contra del narcotráfico se ha convertido en un asunto de prioridad nacional, los operativos antinarco, reflejan la presión –nacional e internacional- del Gobierno mexicano de dar seguridad a los capitales extranjeros para atraer los capitales necesarios para generar los empleos que el país requiere. Estos operativos se están llevando a cabo con toda la fuerza del Estado.

*De acuerdo con el reciente balance realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional respecto del combate que realiza contra el narcotráfico a escala nacional, en lo que va del sexenio se han logrado capturar a mil 102 personas*

---

<sup>275</sup> *Desafíos del Derecho Penal*, Ob. Cit., p. 61.

<sup>276</sup> Los eventos suscitados en Francia durante los meses de octubre y noviembre de 2005 son un ejemplo de cómo un problema local; en este caso, la persecución y muerte accidental de dos jóvenes de origen magrebí al ser perseguidos por la policía francesa y los disturbios que siguieron y se extendieron en varias ciudades francesas así como en Bélgica, Holanda y Alemania, son una clara muestra de esta interrelación.

*involucradas con este ilícito, al tiempo que se ha decomisado casi medio millón de dólares. [...] han logrado dismantelar y asegurar más de 285 pistas clandestinas de aterrizaje y 77 campamentos [...] se ha logrado decomisar tan sólo por la Sedena 421 mil 606 dólares y dos millones 56 mil 386 pesos [...] han sido decomisadas dos aeronaves, 630 vehículos terrestres de diversas marcas y 15 embarcaciones [...] en lo que respecta a la posesión y tráfico de armas, se logró asegurar mil 419 armas de diversos calibres [...] en lo que va del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, se han decomisado 556 kilogramos de marihuana y se han ubicado y destruido 52 mil 842 plantíos del mismo enervante y 33 mil 19 de amapola.*

*La evaluación de los resultados, señala el informe castrense, “permite deducir que son altamente significativos, tomando en consideración que se evitó la distribución de mil 428 millones 124 mil dosis de marihuana, 17 millones 728 mil de cocaína, 193 millones 922 mil de heroína y seis millones 996 mil de pastillas tóxicas.*

*“Esta situación hubiera generado, de haber salido la droga al mercado de consumo, la intoxicación de más de mil 647 millones 771 mil personas, muchas de ellas con daños irreversibles para la salud y para su vida”.*

*Los resultados de la Sedena también arrojan que fueron decomisados más de 310 kilogramos de Amapola, 20 mil 132 de goma de opio y 37 mil 269 de heroína.*

*Respecto de la cocaína, se han incautado mil 475 kilogramos, que llegaron a México provenientes de Centroamérica, con lo que se evitó que ingresará a Estados Unidos.*

*Hasta el momento, el gobierno federal ha ocupado a las distintas fuerzas federales para atacar el narcotráfico, y la Sedena ha jugado un papel importante<sup>277</sup>.*

*Este tipo de acciones refieren a lo que se ha dado en llamar la “Colombianización” de la lucha antinarco por el Estado Mexicano. Criterios como la extradición hacia los Estados Unidos de norteamérica, de varias de las cabezas del narcotráfico que se encontraban en centros de reclusión en nuestro país; propuestas de política criminal legislativa como la que el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión en marzo de 2007<sup>278</sup>, en la que, entre otras cosas, se proponen medidas*

<sup>277</sup>Véase la dirección electrónica: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/ultimasnoticias/?contenido=29719>.

<sup>278</sup>El 9 de marzo de 2007, mediante Oficio No. SEL/300/1153/07, la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, envió el *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en la Gaceta del

extraordinarias para el combate a la delincuencia organizada como lo son la posibilidad de que el Ministerio Público decrete arraigos, cateos, detenciones, intervenciones telefónicas, la facultad de la policía de realizar cateos en flagrancia, etc., así como medidas que atacan a los bienes de los grupos delictivos con independencia de los procesos seguidos en contra de las personas –la llamada aplicación de bienes a favor del Estado o extinción de dominio<sup>279</sup>, son ejemplo de la actual Política Criminal de corte legislativo y punitivo que se está estructurando por el Estado Mexicano.

Es cierto que se requieren de mayores facultades para combatir al crimen organizado, pero sin duda estas medidas atentan, por su discrecionalidad, en contra de las garantías de todos los gobernados, cuando no existe un control sobre las mismas, estamos presenciando la vigencia de ese Derecho penal del enemigo, que refleja la visión del un funcionalismo pragmático, orientado al eficientismo, que ha sido característico de la Política criminal anglosajona y un realismo de derecha, que igualmente ha sido aceptado por la izquierda mexicana como bandera contra el crimen. Ley y orden, resumen con claridad que la ley es la base que asegura que no se ocasionarán disturbios que afecten a los capitales para la inversión y que el orden se basa en la cero tolerancia a las conductas que se salen de las expectativas generadas sobre el comportamiento, lo importante no son los seres humanos, sino proteger la integridad de las normas.

¿Qué cabe esperar?, ¿podrán nuestras instituciones estar a la altura de los retos que tienen enfrente? Consideramos que es necesario fortalecer a nuestras instituciones de justicia penal para poder enfrentar con éxito este reto, por lo que a continuación detallaremos las características con que deberán contar nuestras instituciones de justicia penal.

---

Senado, LX Legislatura, No. 77, Año 2007, martes 13 de marzo, 1º Año de ejercicio del segundo periodo ordinario de sesiones.

<sup>279</sup>Se trata de la Ley 973 de 2002, Ley de Extinción de dominio de Colombia.

Definitivamente debemos pensar en un sistema de seguridad pública coordinado, con bases homólogas de selección, reclutamiento, formación, capacitación y profesionalización, que esté intercambiando y generando información, que realice labores de inteligencia y operativos de forma conjunta entre los tres niveles de gobierno. Se requiere un combate frontal a la corrupción al interior de los cuerpos policíacos a la vez que se debe fortalecer un servicio profesional de carrera, moderno que provea de los estímulos necesarios para que quienes pertenecen a esas corporaciones no sean cooptados por las organizaciones delictivas.

Las actividades policiales deberán reorientarse a un trabajo más de construcción de la convivencia y la armonía en la comunidad, lo que fomentará los lazos de comunicación y colaboración entre autoridades y gobernados. La construcción de una cultura de la legalidad y por ende el fortalecimiento del Estado de Derecho, deberán iniciar por estructurar una nueva forma de convivencia social, por el convencimiento de que las normas representan un consenso social y no una imposición, de que su observancia es benéfica y positiva para todos, por cierto, debemos considerar que éstas deberán de ser de tal forma diseñadas que su cumplimiento sea natural y no forzado, con lo que la participación social se podrá dar en esa misma medida.

Por otra parte, no es apostando a la prevención general como se logrará la prevención de los delitos, sino en la medida en que la ciudadanía recupere la confianza y credibilidad en sus instituciones de seguridad, como podrá comenzar a dar resultados positivos.

Por ende, requerimos una(s) institución(es) policial(es), moderna(s), bien estructurada(s), con tramos de control bien establecidos, con procesos perfectamente definidos, con una fuerte presencia en la comunidad construyendo relaciones de colaboración y vinculación que incidirán en la prevención de delitos, con facultades perfectamente establecidas y definidas con estricto respecto a los

Derechos Humanos, que pueda hacer de la seguridad pública una garantía y no un estado de excepción.

A la par, acordes con el contexto internacional, debemos fortalecer a nuestras instituciones de inteligencia para que se detecten posibles peligros a la Seguridad Nacional o que comprometan a nuestras instituciones. Es preciso que se acoten y definan exactamente las atribuciones de estos centros de inteligencia y que éstos sólo respondan a los intereses de la nación y no a los del grupo en el poder. Posiblemente hoy más que en tiempos anteriores, la estabilidad interna en mucho dependa de la estabilidad regional o continental, por lo que contar con organismos de seguridad nacional eficientes e institucionales, es una necesidad de primer orden para nuestro país.

Sobre la procuración de justicia baste señalar que es impostergable dotar de autonomía a dichas instituciones, no podrá garantizarse una procuración de justicia pronta y expedita mientras éstas sigan siendo consideradas como meros apéndices de los titulares del ejecutivo, sea local o federal, por lo que debemos buscar su eventual transformación en organismos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México o el Instituto Federal Electoral. Otro aspecto a considerar es sin duda la revisión y actualización del modelo de trabajo ministerial. Se hace necesario ante las cargas de trabajo establecer nuevas formas de organización que permitan asegurar que se cuente con las condiciones apropiadas para desarrollar una adecuada investigación y seguimiento de casos ante los tribunales. La oralidad no es la solución a los problemas de la procuración e impartición de justicia, pero sí puede ser un elemento de apoyo en la medida que contemos con personal más capacitado y profesionalizado para buscar, no por consigna o interés, la “verdad de los hechos”. Contar con una “Fiscalía” o “Procuraduría” únicamente tendrá sentido en la medida que prevalezca como principio el que; sea cual sea su denominación, estructura o atribuciones, no se pierda de vista que su misión es la de representar al interés social.

Sobre la impartición de justicia cabe decir algo similar, en la medida en que se pueda contar con un sistema de impartición de justicia más accesible, menos formalista, oneroso y burocrático que contemple formas alternas de solución de conflictos tomando en consideración que un asunto no es más o menos relevante por el número de instancias que tienen que resolverlo, sino por la oportunidad con que éste es atendido, éste deberá ser el baremo para ponderar su actuación. Queremos contar con tribunales independientes, jueces que juzguen sin consignas o que absuelvan por miedo, queremos una defensoría de oficio eficiente, comprometida con el respeto a las garantías constitucionales consagradas en nuestra Constitución, un sistema de impartición de justicia expedito, honesto, transparente y profesional, sólo en esa medida podremos consolidar al Estado de Derecho al que todos aspiramos.

Finalmente, y no por ser menos importante, sino porque representa el ejemplo más contundente de la Política Criminal de cualquier Estado, ya que, considerar que entre más gente se encuentre tras las rejas habla de mayor eficiencia en el combate a la delincuencia, electoralmente puede ser redituable, pero socialmente puede ser un caldo de cultivo para generar riesgos de tipo social, incluso mayores de los que se trata de resolver. Tal parece que nuestra “Política” en ese sentido se ha preocupado en atender a la cuestión de “quiénes están en la cárcel”, en lugar de responder a la pregunta de “para qué”, sin duda ninguna de las cuestiones anteriores se encuentra reñida con los fines de la pena dogmáticamente considerados, sin embargo, la visión del ser humano que subyace atrás de éstos si es completamente diferente.

Apostar a la prisión como instrumento de mera contención social o para criminalizar situaciones particulares como la pobreza o la ignorancia, es como pretender acabar con una enfermedad terminal con aspirinas. De esta forma, queremos precisar: prisión sí, como último recurso, pero para qué fines y en qué condiciones definirá el verdadero compromiso del Estado Mexicano con los derechos humanos y su compromiso social con cada uno de sus miembros.

Vale la pena señalar que afortunadamente y rompiendo una añeja tradición en la que las innovaciones y cambios se generaban del centro a la periferia, celebramos que ahora son las entidades federativas quienes están señalando algunos posibles rumbos a seguir. Tal es el caso por ejemplo de Chihuahua<sup>280</sup> en donde a partir del 2004 inició un proceso de reforma a su sistema de justicia penal en el cual participaron los tres poderes estatales, además de la ciudadanía, como resultado de este acuerdo y voluntad política, se logró la modificación de 7 leyes que forman parte del actual sistema de justicia penal en esa entidad en cada uno de sus subsistemas a saber:

El subsistema de seguridad y prevención, en el cual se crearon nuevas leyes:

- Ley estatal de coordinación para la seguridad ciudadana y,
- Ley de prevención del delito.

El subsistema de procuración de justicia que articula la aplicación de tres ordenamientos:

- Código de Procedimientos Penales,
- Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público y,
- Ley de atención a víctimas del delito.

El subsistema de administración de justicia, que implica una modificación a la Constitución del Estado y a su Ley Orgánica:

- Reforma relativa a la integración del Poder Judicial.

El subsistema de Readaptación Social, que cuenta ahora con una Ley específica:

---

<sup>280</sup>Los objetivos y etapas de la Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal en la entidad pueden ser consultados en la dirección electrónica: <http://www.reformapenal.chihuahua.gob.mx/>.

- Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Este nuevo sistema integral de justicia penal, tiene como objetivos los siguientes:

- Intimidar a los eventuales delincuentes.
- Proteger los derechos de los ciudadanos, en particular de las víctimas de un delito, incluso darles mayor participación como acusadores y buscar la reparación del daño.
- Implementar salidas alternativas para estructurar un sistema de justicia restaurativa.
- Está orientada a respetar los derechos que tienen los posibles agresores y,
- Recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema encargado de aplicar las leyes.

Otro caso digno de mencionarse es el del Estado de Nuevo León<sup>281</sup>, que a partir del 2003, inició un proceso de consulta para reformar su marco jurídico en materia de administración y de procuración de justicia, en la que participaron del Poder Judicial del Estado, la Procuraduría General de Justicia de la entidad, colegios y barras de abogados, organizaciones no gubernamentales, iniciativa privada, universidades y cualquier ciudadano interesado en el proyecto, lo que tuvo como resultado la elaboración de iniciativas de reforma que fueron aprobadas por el Congreso del Estado, entre las que destaca la implementación del Juicio Oral.

La implementación de estos juicios orales ha sido gradual, para afinar tanto las instituciones como para que los operadores del sistema puedan adaptarse a este cambio. Iniciaron conociendo delitos culposos no graves y con posterioridad conocerán de delitos graves, para eventualmente contemplar todo el sistema. Los resultados dan cuenta de las bondades de este sistema<sup>282</sup>:

---

<sup>281</sup>Véase, *Los juicios orales penales en el Estado de Nuevo León*, Jorge Luis Mancilla Ramírez, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Consejo de la Judicatura Federal, P. 22, México, 2006, pp. 213-241.

<sup>282</sup>*Idem.*

CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA

Asuntos resueltos a través de “Salidas Alternas” al procedimiento penal, ante el MP:

Durante el período de septiembre de 2004 a marzo de 2005:

\*Averiguaciones previas iniciadas: 32, 531

\*Casos resueltos a través de “Salidas Alternas” al procedimiento, antes de la consignación: 21, 913

Dichos casos representan un 67.36% del total de indiciados, siendo:

*Actas circunstanciadas:	6,271
*Acuerdos de no inicio de averiguaciones previas	30
*Inejercicios en delitos culposos	58
*Suspensiones y reservas	1,298
*Convenios y/o desistimientos	14,256
Total	21,913

Asuntos resueltos a través de “Salidas Alternas” al procedimiento penal, ante el juez:

Durante el período de septiembre de 2004 a marzo de 2005:

\*Averiguaciones previas consignadas: 2,970

El 17.7% de los asuntos consignados se resolvió a través de:

*Procedimientos abreviados	23
*Procedimientos suspendidos a prueba del procesado	282
*Procedimientos sobreseídos por acuerdo de las partes	123
Total	528

El número de procedimientos apelados se redujo en un 12%

Resultado de la Reforma al Sistema de Justicia Penal: indicadores iniciales respecto al Juicio Oral Penal:

\*Averiguaciones consignadas al Poder Judicial, por delitos culposos no graves.

\*Noviembre de 2003 a abril de 2004: 1,410

\*Noviembre de 2004 a abril de 2005: 286

Lo anterior representa una reducción del 80%

La experiencia ha sido sumamente positiva y ha enviado el mensaje de que con voluntad política, es posible realizar las reformas para contar con un sistema de justicia penal más eficiente y garantista.

Otros estados se han encaminado a realizar reformas a su sistema de justicia penal como lo es el caso del Estado de México que en agosto del 2006 inició con los primeros juzgados orales en Tlalnepantla conociendo igual que en el caso de Nuevo León de delitos no graves, que contemplan la libertad bajo fianza, entre ellos se contemplan; daño en propiedad ajena, lesiones culposas como atropellamientos o las provocadas en un accidente de tránsito; calumnias, injurias y despojos. Se espera que en tres años conozcan de delitos graves. En Oaxaca que en 2007 ha iniciado la entrada en vigor de su Código de Procedimientos Penales contempla igualmente el juicio oral, además de instancias de mediación con lo que se coadyuvará a la resolución de conflictos incluso antes de activar la maquinaria de procuración de justicia, son ejemplos a seguir.

Se dice que: “lo mejor es enemigo de lo bueno”, sin embargo, consideramos que tratándose del atributo más importante del Estado como lo es el *ius puniendi* no debe escatimarse en la búsqueda de “lo mejor” que está ligado a los principios que

**CAPITULO CUATRO  
PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA**

hacen posible la existencia del hombre con dignidad, de otra forma, lo bueno puede convertirse en cómplice de lo arbitrario y de la excepción.

Requerimos que nuestras leyes en materia penal se armonicen y se cumplan imperando la honestidad para cerrar los espacios de impunidad que son aprovechados por la delincuencia, necesitamos hacer una revisión y modernización de nuestras leyes para que éstas reflejen la realidad social y puedan proveer los mecanismos de solución de controversias necesarios para restituir la estabilidad y paz sociales.

Más que seguir debatiendo sobre la preeminencia de tal o cual dogmática penal, requerimos que nuestros juristas aporten los mejores elementos de las Ciencias Penales para la construcción de una eficaz Política Criminal, con sentido humano, respetuosa de las libertades y garantías individuales.

En suma, requerimos de un Estado sólido, con instituciones fuertes, con un gran compromiso con los valores y principios estructurales que hagan no sólo viable, sino deseable la vida en comunidad: seguridad, orden, paz y justicia.

## CONCLUSIONES

La historia de la humanidad se encuentra íntimamente ligada a la inagotable necesidad de formular preguntas y tratar de obtener respuestas. La medida de unas y otras nos han mostrado el grado de avance de que es capaz la humanidad o bien, una sociedad en un tiempo y lugar determinado.

Sin duda, los tiempos que vivimos nos exigen una gran capacidad para formular preguntas y para desarrollar nuevas formas de encontrar respuestas, en ello es de vital importancia el papel que juega la racionalidad en el proceso de aprehensión de la realidad, en su interpretación y la justificación de la actuación humana.

Con el desarrollo de las Ciencias Sociales, particularmente la Sociología, hemos podido constatar la complejidad de poder analizar -basados únicamente en principios físicos- los eventos humanos. De ahí que la metodología para analizar los “hechos sociales” -en términos de Durkheim- ha sido variable y siempre se ha mostrado como insuficiente para lograr dicho fin.

En el caso de esta investigación, nos hemos podido percatar de la complejidad para la comprensión del tema, pues son varios los factores y elementos que se han tenido que considerar. Pese a la utilización de diversos métodos como el deductivo, inductivo, el de legislación comparada y el dogmático se revela como complicado, polémico o incluso paradójico aportar una respuesta cabal al problema planteado, de ahí que es probable que muchas de las propuestas que se realicen como resultado de esta investigación no dejen satisfechos a muchos, sin embargo, estamos muy conscientes de que podrán sumarse a las que día a día surgen y que pretenden contribuir a la estructuración de un mejor sistema de justicia penal.

## CONCLUSIONES

1.- La primera conclusión a la que podemos arribar, es que la forma en que actualmente las autoridades encargadas del sistema de justicia penal pretenden enfrentar la problemática que se presenta en cada uno de los subsistemas en particular y en el sistema en lo general no es la adecuada, ya que lo único que una política de ese tipo genera es más violencia, corrupción, ineficiencia y desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones. Por otra parte, se nos ha hecho creer que existe una disyuntiva entre la formulación de una Política Criminal que, por un lado resuelva el problema de la libertad y por otro el problema de la seguridad. En el caso concreto es necesario entender que se trata de un falso dilema. Esto puede comprenderse si se recurre a un meta dato, que es la reducción del Estado-nación como resultado de la vigencia de lo que se ha denominado Estado neoliberal. Con el consecuente redimensionamiento y debilitamiento de sus estructuras, entre ellas el sistema de justicia penal. Mientras no se tome en cuenta esta situación, no hay posibilidad de formular alternativas concretas que se traduzcan en políticas públicas para revertir las tendencias que ya comienzan a manifestarse.

2.- En esa misma línea, dichas consecuencias son el debilitamiento por parte del Estado y sus instituciones, por contrapartida de las organizaciones criminales que cada día se tornan más complejas y mejor organizadas. Por otra parte, encontramos que las condiciones de vida de la población se han deteriorado de tal forma que si bien no determinan, si influyen en la generación de factores para el desarrollo de la delincuencia. Asimismo, la respuesta estatal ante este fenómeno ha sido exigua y poco eficaz, lo que ha generado descontento y desconfianza hacia las autoridades encargadas de la seguridad y justicia en nuestro país, por lo que la respuesta desde el ámbito político y como mecanismo de control social ha sido el “endurecimiento del objetivo criminal”, es decir, la tendencia al aumento de penas privativas de libertad, la creación de nuevos delitos y el manejo mediático de la cuestión criminal para crear el consenso social de que el Estado combate frontalmente a la criminalidad y que las medidas que ha adoptado son en “beneficio” de la sociedad, siendo que estas medidas –como el toque de queda,

las políticas de tolerancia cero, México Seguro- terminan afectando a quienes se pretende proteger.

3.- Se hace evidente que el fenómeno no ha sido observado y comprendido a cabalidad, sino que ha sido tratado de forma segmentada y desarticulada, por lo que los resultados se revelan parciales e insuficientes para dar una respuesta efectiva ante la delincuencia. Es pertinente señalar que en la situación actual que vive nuestro país, la única institución cuya fortaleza, capacidad de respuesta, organización, información y preparación para hacer frente al reto que constituye actualmente la criminalidad son las fuerzas armadas. Su participación, cada vez más amplia en las labores de seguridad vislumbra una reacción ante el fenómeno delictivo por parte del Estado Mexicano como de contingencia, lo que puede llegar a comprometer las libertades civiles de que hemos gozado.

4.- La revisión de las diversas dogmáticas que históricamente ha generado el Derecho penal, nos muestran una tendencia al endurecimiento y a la expansión del Derecho penal. La creación de estatutos de excepción como el llamado “Derecho penal del enemigo” de corte funcionalista, centrado en el mero cumplimiento de lo que ordena la norma, basado en las expectativas de comportamiento de acuerdo con los roles sociales, nos muestra la tentación que pueden constituir este tipo de políticas. Naturalmente otro ejemplo lo encontramos en la llamada política de “Tolerancia cero”, que, acorde con lo señalado respecto del Derecho penal del enemigo, tiende a volver sobre los modos de ser y no sobre los actos realizados, por lo que debemos cuidar que no arraigue ese tipo de propuestas político-criminales en nuestro país.

5.- De la revisión realizada a cada uno de los segmentos del sistema de justicia penal, podemos concluir que efectivamente no existe una coordinación o vinculación entre los mismos. Tal parece que cada uno actúa como un sistema cerrado obedeciendo a sus propios fines sin que exista comunicación con el resto, lo cual nos muestra que no es posible sostener que, en la práctica, exista una

## CONCLUSIONES

Política Criminal del Estado Mexicano, como respuesta institucional, coherente y organizada de éste ante el fenómeno delictivo, solamente existen evidencias de una reacción de tipo legislativo punitivo. Derivado de la revisión y análisis que se ha realizado al discurso político de la autoridad sobre la cuestión criminal, se llega a la misma conclusión ya apuntada, por lo que se confirma la hipótesis enunciada para esta investigación.

6.- El análisis realizado a la situación que guarda el Estado, como concepto jurídico político y social en el contexto de globalización que actualmente vivimos, hace patente que el acotamiento, redimensionamiento o reducción del Estado ha traído como consecuencia no sólo la revisión y revaloración del Estado como tal, sino de hecho, observamos que influye directamente en todas sus estructuras, incluido el sistema de justicia penal, con la consecuente rejerarquización de los valores que tradicionalmente el Estado debe tutelar. Podemos observar que conceptos como “eficacia”, “eficiencia”, “costo-beneficio”, “política pública”, etc., se han importado del ámbito administrativo al penal –del funcionalismo y el estructuralismo sociológico- con la intención de dar la apariencia de modernidad, sin embargo, dichos términos utilizados en un contexto diferente pueden derivar en un resultado completamente distinto, derivando en la afectación de las garantías individuales propias de un Estado democrático de Derecho.

7.- Los modelos sobre los cuales fueron creadas las instituciones encargadas de la justicia penal del Estado Mexicano se han debilitado, lo que ha incidido en la eficacia con la que enfrentan al fenómeno delictivo, lo que contrasta con el crecimiento y complejidad de las bandas dedicadas a la delincuencia. Por lo que se hace patente la necesidad de fortalecer y construir instituciones que puedan enfrentar con éxito el reto que plantean fenómenos como el narcotráfico, el tráfico de personas, la explotación sexual infantil, los delitos informáticos y el terrorismo, entre otros, que por su *modus operandi* trascienden en sus efectos las fronteras nacionales, lo que hace más compleja aún su atención.

8.- Otro factor que sin duda está influyendo en la atención que presta el Estado al fenómeno delictivo son los medios de comunicación, ya que su influencia se hace sentir al destacar o minimizar los efectos causados por los hechos delictivos así como la línea editorial que maneja cada medio de comunicación, con lo que podemos observar un doble fenómeno; por un lado, la apertura y democratización de los medios de comunicación, contribuye a formar opinión pública y conciencia entre la población respecto de la situación y percepción de inseguridad pública y por otra parte, puede deformar o manipular esa misma percepción, lo que puede ser utilizado para un manejo mediático del problema criminal, lo que puede resultar particularmente peligroso, sobre todo en tiempos electorales, en que con tal de obtener el favor de los electores, se pueden hacer ofrecimientos de campaña que, no por inverosímiles -por ir directamente en contra de nuestras garantías individuales, como la pena de muerte o la cadena perpetua- dejan de tener gran efectividad para ganar votos.

9.- El entorno político y la incipiente vida democrática de nuestro país, igualmente influyen en el contexto de la definición de la Política Criminal y el sistema de justicia penal. Por una parte, presenciamos la “judicialización de la política” como práctica para dirimir los diferendos políticos, así como la “politización de la justicia” en la que los actores políticos pretenden influir en la toma de decisiones de los operadores jurídicos, con el consecuente descrédito de las instituciones de seguridad y justicia y un creciente descontento social. Casos como el linchamiento de Tláhuac de elementos de la PFP o la atención prestada a los casos mujeres asesinadas en Ciudad Juárez o la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la posibilidad de extraditar a nacionales a otros países que prevén penas inusitadas como la cadena perpetua o la pena de muerte, o la llamada “colombianización” de la lucha contra el narcotráfico y las consecuentes medidas que se proponen para tal efecto, muestran cómo se rompe con una tradición garantista protectora de derechos fundamentales.

## CONCLUSIONES

10.- Podemos aseverar que los factores antes señalados en este apartado de conclusiones nos conducen a confirmar que estamos presenciando una expansión del Derecho penal, utilizado como *prima ratio*, como mecanismo de control social, lo que rompe con principios como el de subsidiariedad y fragmentariedad del Derecho penal, lo cual supone, a *contrario sensu*, que todos los demás mecanismos e instituciones *meta* penales no han podido resolver los conflictos o necesidades sociales, por lo que ante esa situación, la respuesta estatal ha sido privilegiar el *ius puniendi* a la atención de los factores que generan la descomposición social, el resultado es que, con el pretexto de brindar seguridad pública a la población, se está justificando la adopción de medidas como el toque de queda en Tlalnepantla, Estado de México, o la creación de leyes de excepción como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, así como la propuesta de modificación al artículo 73 constitucional para establecer la facultad concurrente en la atención a delitos como el narcomenudeo, que hacen patente esa tendencia.

11.- La iniciativa de reformas constitucionales en material penal enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en 2004, si bien constituye un esfuerzo loable por tratar de modernizar nuestra legislación y hacer más eficiente el combate a la delincuencia, se revela como limitada ante las dimensiones de reforma que nuestro sistema de justicia penal necesita, ya que no solamente se requieren cambios legislativos, sino estructurales, presupuestales y humanos para hacer viable en el corto, mediano y largo plazo una Política Criminal efectiva. Asimismo, respecto de la iniciativa que presentó el presidente Felipe Calderón en marzo de 2007, habrá que estar atentos a las discusiones sobre la misma, ya que ésta pretende dotar de mayores facultades a las autoridades investigadoras y persecutoras de los delitos, con la posible afectación de garantías individuales bajo el pretexto de contar con medidas más eficaces para el combate a la delincuencia –como lo es el caso de las medidas que puede tomar el Ministerio Público, por ejemplo: intervenir comunicaciones telefónicas, decretar cateos o arraigos, sin autorización judicial o la facultad de la policía para allanar domicilios en caso de flagrancia, o la llamada aplicación de bienes a favor del Estado-, por lo

que no se debe dejar de lado las consecuencias que una iniciativa como ésta puedan tener.

12.- La participación social se revela como un elemento esencial para la consolidación de cualquier cambio por lo que, paralelo a cualquier acción que se determine en materia de justicia penal, éste deberá contar con el consenso social para que pueda consolidarse. Definitivamente la construcción de un Estado de Derecho deberá tener un arraigo social, característico de un Derecho penal democrático que respalde cualquier iniciativa, lo que reflejará la visión humana del Derecho.

13.- En la construcción de un país moderno, competitivo, que participe de lleno en un contexto de globalización, es de suma importancia no perder de vista los fundamentales o paradigmas de base que le han permitido llegar hasta donde está y aspirar a ir más allá. Nuestro país goza de una rica tradición cultural e histórica que ha delineado el perfil de lo que somos como sociedad y como nación, sin embargo, es importante mirar al futuro abiertos a nuevos modelos que nos permitan seguir evolucionando y avanzando hacia ese proyecto común de nación y de país que todos anhelamos. En la medida que nuestra visión sea más amplia podremos ensanchar nuestras perspectivas y delinear ese futuro incluyente y próspero que todos deseamos. En ese sentido, el Derecho, como Ciencia Social, pero sobre todo como regulador de la conducta en sociedad, debe demostrar que está a las alturas de nuestra circunstancia histórica y social, debe ser un efectivo factor de cambio que vincule los valores y principios que nos orientan en nuestro “deber ser”, en nuestra vida cotidiana como “ser”. Parafraseando a Fernando Savater diríamos: “ser uno mismo, es llegar a ser ese otro que somos y que llevamos escondido más que nada como promesa o posibilidad de ser”. Inquirir, cuestionar, formular constantemente nuevas preguntas es una forma de ser y de llegar a ser “ese otro que somos”, esa es la idea fundamental que ha animado a esta investigación, reconocer lo que somos y vislumbrar lo que podemos llegar a ser, ese es el compromiso social que tenemos como estudiosos del derecho que

## CONCLUSIONES

deseamos aportar nuestro granito de arena en ese espacio común en el que tengan cabida todas las ideas, todas las posibilidades, todos los retos, ese espacio común que se llama porvenir.

## PROPUESTAS

Tomando en consideración lo señalado en el apartado de conclusiones y concientes de que toda reforma integral debe considerar tres ejes fundamentales a saber; el normativo, el orgánico o estructural y el humano, a continuación se proponen algunas consideraciones para la elaboración de lineamientos básicos para el diseño de una Política Criminal integral, moderna y eficiente, basados en una concepción de un Derecho penal mínimo, racional y garantista, que tutele y respete los derechos fundamentales y los valores que nos han permitido vivir en armonía como sociedad y que nos posibiliten la construcción de un futuro más próspero e incluyente como sociedad, como nación y como país. La última palabra no está dicha aún, éstas son sólo premisas que se presentan para contribuir al debate y en la medida en que puedan ser complementadas o superadas se generará una dinámica que permita que el Derecho recobre su preeminencia como factor de cambio social, por su capacidad de reconocer la realidad social y proponer, a través de sus normas, postulados y principios generales de convivencia común, esa es nuestra pretensión, si se logra algo de lo antes señalado, consideramos que esta investigación quedará plenamente justificada.

1.- Debe reconocerse que hablar de Política Criminal y del sistema de justicia penal en México, es un asunto complejo, que abarca diversos aspectos sociales que deben ser estudiados de forma sistémica para obtener una comprensión integral del problema y en esa misma medida se puedan generar las propuestas de posibles soluciones. Es decir, apostar a una Política Criminal legislativa y de punición, no es el camino adecuado para resolver el grave problema de inseguridad en el que vivimos, es necesaria una reestructuración a fondo de todo el sistema sobre bases constitucionales reconocidas internacionalmente como las ya señaladas, que posibiliten construir en el mediano y largo plazo, un nuevo sistema de justicia penal.

2.- Es necesario dejar claro que no es a través del Derecho penal como se encontrarán las soluciones de fondo al problema de la inseguridad y la criminalidad en México, pues como ha quedado asentado, es un problema estructural y tiene que ver con la definición del modelo de Estado que se tenga para que, a partir de éste, se vuelvan a reformar todas las superestructuras sociales que lo conforman, incluido el sistema de justicia penal.

3.- Con base en lo anterior, podrán darse las condiciones sociales mínimas para que podamos asegurar que el *ius puniendi* del Estado se utilice efectivamente como mecanismo de control social y no como mecanismo de represión para intimidar a la sociedad para que no haga valer sus derechos.

4.- Se necesita una revisión a fondo de nuestro sistema penal en varias acciones concurrentes o paralelas a saber:

**I. De corto plazo:**

A) Generar una nueva Política Criminal, acorde con un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, de corte garantista, que revierta la tendencia de expansión del Derecho penal, con políticas y líneas de acción coordinadas entre los diferentes subsistemas del sistema de justicia penal, con una visión de corto, mediano y largo plazo a saber:

1. Una reforma constitucional que contemple principios reconocidos internacionalmente como la presunción de inocencia, el debido proceso penal, la utilización excepcional de la prisión preventiva, la transición de nuestro sistema procesal a uno predominantemente acusatorio, serán la base para la reestructuración de nuestra legislación secundaria en la que se deberá realizar una revisión integral de nuestros Códigos penales, sustantivos y adjetivos, para proponer, por una parte, la desaparición de tipos penales obsoletos o incongruentes con nuestra realidad y por otra

parte, incluir aquellos tipos penales que sean necesarios para atender a la realidad social y que no se encuentran regulados: vr.gr. todo lo relacionado con los delitos informáticos. Asimismo, procurar la armonización de las legislaciones federal y local, para evitar la impunidad por cuestiones de fronteras o tecnicismos legales que impidan la investigación y persecución de los delitos. En ese sentido, promover que los Centros de Investigación a nivel nacional como el Instituto Nacional de Ciencias Penales o el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, encabecen este esfuerzo a nivel nacional, en un trabajo multidisciplinario con la Procuraduría General de la República, las Procuradurías estatales, el Poder Judicial de la Federación y el Congreso de la Unión, las Barras y Colegios de abogados, a fin de preparar una propuesta legislativa que sea consensuada y aprobada por todos los partidos políticos.

2. En relación con el punto anterior, sería muy conveniente explorar la posibilidad de incorporar a nivel constitucional, lo que Luigi Ferrajoli ha denominado “reserva de código penal”<sup>302</sup>, figura que supone que ninguna medida que prevea la privación de la libertad quede establecida fuera del Código penal, y que las reformas a éste sean aprobadas por mayoría calificada de las Cámaras. Por lo tanto, la adopción de una figura como ésta, garantizaría la armonización de nuestra legislación sin crear mayores dificultades con los cambios que en otros ordenamientos se produzcan, por lo menos a nivel federal, quizás algo similar se pueda proponer a nivel local, lo que ayudaría a armonizar nuestra legislación nacional en materia penal sin tener que recurrir a propuestas como la de un solo código penal para todo el país, ya que en la actualidad, por ejemplo, contamos con 32 Códigos Penales en todo el país más el Federal, 32 Códigos de Procedimientos Penales, más el federal, además de 35 diversas leyes que contemplan diversos delitos especiales. Es decir, más de 100 leyes penales diferentes

---

<sup>302</sup>Véase “¿Cómo mejorar la justicia penal en México? Algunas evidencias para la discusión”, en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, N° 2, Tercera Época, octubre-diciembre 2005, p. 55.

## PROPUESTAS

para contemplar y sancionar delitos, mientras la tendencia en países como los de la Unión Europea, es la de contar con un solo Código Penal, creemos que hay que pensar seriamente al respecto.

3. Reservar la pena privativa de la libertad únicamente para aquellos delitos graves que verdaderamente lo ameriten; como el homicidio, la violación, el narcotráfico, el secuestro, etc., con lo cual se comenzará a revertir la tendencia a la sobresaturación de nuestro sistema penitenciario, con esto, indirectamente se podrán controlar fenómenos como la corrupción y los manejos irregulares en los penales.
4. Eliminar la penas “trascendentales” de prisión. Penas de 40, 50, 60 o más años de prisión han demostrado no sólo su ineficacia como medios de prevención general positiva. No tienen ejemplaridad y sí impiden la readaptación y resocialización. Si bien es cierto que en nuestro país no existe la cadena perpetua, con penas como las señaladas, tomando en consideración que el promedio de vida de los mexicanos es de 75 años, de qué servirá una pena de éstas, que por el contrario, sólo generará altos costos de manutención por cada interno en estos centros como ya fue evidenciado en esta investigación.
5. Promover la utilización de los mecanismos alternos de solución de conflictos. Reservar la utilización del Derecho penal y toda su fuerza para casos extremos, para todo lo demás se podrán emplear en primera instancia mecanismos como la mediación, la conciliación, la amigable composición, etc., por lo que se deberán promover los mecanismos necesarios para que las agencias del Ministerio Público o de los juzgados cívicos cuenten con mesas de conciliación a las que se pueda acudir sin mayores requisitos para ventilar y solucionar sus conflictos, siempre que éstos no sean de los considerados como graves por la nueva legislación penal que se emita al efecto, esto generará confianza en la población sobre

sus instancias de administración de justicia y tenderá a la restauración de la convivencia armónica en la sociedad.

6. Reestructurar el modelo de investigación ministerial. En la actualidad la función del agente del Ministerio Público se ha burocratizado, por lo que poco o nada sabe de investigación de delitos. Se requiere, en principio, cambiar el esquema de investigación para que se haga cargo de ésta, una policía perfectamente capacitada y entrenada con base en el modelo de investigación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), con autonomía para la investigación de delitos y con la posibilidad de presentar, cuando se cuente con elementos suficientes, ante el MP, los casos para ser sometidos ante el juez penal.
7. En relación con lo anterior, promover la unificación de criterios de reclutamiento, capacitación, profesionalización y actuación, así como facultades de investigación de los diversos cuerpos policíacos del país. No hablamos de crear una policía nacional, sino de homologar procedimientos de tal forma que la información y los operativos conjuntos puedan llevarse a cabo entre los diversos cuerpos policíacos sin mayores complicaciones. En esa medida, se logrará que prevalezca la inteligencia, la preparación, y la información sobre la reacción, la ineficiencia y la corrupción al seno de estos cuerpos policíacos para generar la investigación.
8. Apostar por la profesionalización de los operadores de todos los subsistemas de justicia penal, pues en la medida en que no se establezcan y cumplan requisitos de reclutamiento, selección, formación, capacitación y profesionalización en un marco de servicio profesional de carrera que asegure la posibilidad de un desarrollo profesional y personal, las instituciones carecerán de gente capaz y comprometida con los valores que éstas están llamadas a realizar, de no ser así, seguirá privando la

improvisación, la burocratización y la simulación que tanto daño nos han hecho y que debemos erradicar.

9. Dotar de verdaderas facultades de investigación a la policía para desarrollar una investigación científica del delito, que será la base necesaria y fundamental para poder operar un sistema predominantemente acusatorio.
10. Que la información que se genere sobre seguridad pública y procuración de justicia pueda ser auditada y conocida por organismos de la sociedad civil, ya que ésta generalmente es manipulada por las autoridades, por lo que es difícil contar con información verídica sobre los problemas de delincuencia e inseguridad y por ende, la posibilidad de tomar decisiones adecuadas sobre el particular.

## **II. En mediano plazo:**

- A) Realizar las reformas estructurales y legales de las diversas instituciones del sistema de justicia penal para que su actuación obedezca a una misma finalidad, en todos los niveles, es decir, en la medida en que la policía realice su trabajo, tanto preventivo como de investigación y se accione el aparato de justicia únicamente cuando sea necesario, con procedimientos garantistas que, si llegasen a derivar en una sentencia, ésta sea cumplida de forma cabal, sin beneficios de preliberación ni de libertad anticipada ni de remisión parcial de la pena a efecto de que se pueda constatar que quien compurgue su pena, sea de forma efectiva para los efectos de la prevención general negativa y positiva, asimismo, fijar como pena máxima de prisión 10 ó 15 años, para que aún sea posible readaptar y reinsertar a los sentenciados de nueva cuenta a la sociedad, además de realizar las reformas legales conducentes para que se haga efectivo el trabajo en prisión, para los efectos de cumplir con sus obligaciones familiares y con la sociedad o con la víctima en la reparación del daño, así como hacerse cargo de su sustento mientras se encuentren

internos. Con ello, se dará un nuevo sentido a la pena de prisión y a los lugares en los que se compurgue la pena.

- B) Asegurar que las instancias integrantes del sistema de justicia penal cuenten con los recursos suficientes para poder llevar a cabo los procesos de transformación necesarios a efecto de cumplir con metas específicas para el corto, mediano y largo plazo, las cuales puedan ser perfectamente establecidas y auditadas para asegurar el cumplimiento de las mismas. Con ello se evitará que cada seis años se fijen nuevos derroteros y se olviden los proyectos anteriores, eso reflejará una Política Criminal positiva y propositiva.
- C) Involucrar a la sociedad civil en la estructuración y seguimiento de cada una de las propuestas para que cuenten con su aval, a efecto de que se genere un clima de respeto a las leyes, no por temor a la sanción, sino por la convicción de que nos reporta más beneficios cumplir con la ley que darle la vuelta. Sin duda, con ello contribuiremos a la construcción de una cultura de la legalidad y el fortalecimiento del Estado de derecho.

### **III. En el largo plazo:**

- A) Es imperioso fortalecer al Estado Mexicano, la construcción de Estados fuertes es un imperativo del siglo XXI para aquellos países que aspiren a salir del subdesarrollo y acceder a formar parte de las economías desarrolladas, lo que permitirá atender problemas sociales de fondo que incidirán en una mayor estabilidad y desarrollo armónico e integral de la sociedad. De otra forma, un Estado débil y acotado será vulnerable a las amenazas, tanto nacionales como internacionales que comprometen la estabilidad y permanencia de lo que conocemos como Estado-nación.
- B) Es imprescindible desarrollar instituciones completamente reestructuradas, que tengan garantizada la autonomía de su funcionamiento, inspiradas en un modelo de sistema de justicia penal integral, garantista, eficaz, que haga un uso racional del *ius puniendi* del Estado, acorde con los nuevos tiempos que

## PROPUESTAS

vive nuestro país en el contexto internacional, que sean capaces de utilizar los avances de la tecnología y sus atribuciones en beneficio de la sociedad.

Lo anterior, constituye no una receta, ni un instructivo o dogma a seguir. Es simplemente una propuesta de agenda mínima que no requiere de más recursos o infraestructura para ser operable, sólo requiere de un elemento, ese sí, esencial para que pueda llevarse a cabo y funcionar, ese elemento se llama “voluntad”, creemos que en nuestro país abunda. Hoy más que nunca debe quedarnos claro que de no asumir este compromiso, el día de mañana puede ser demasiado tarde para nuestras futuras generaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Adato Green *et al*, *Código Penal y Código de Procedimientos Penales Modelo*, Serie Doctrina Jurídica, N° 189, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
2. Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, Colección Ariel, primera reimpresión, México, 2000.
3. Arriola, Juan Federico, *La pena de muerte en México*, editorial Trillas, 1995.
4. Bacigalupo, Enrique, *Estudios de Derecho Penal y Política Criminal*, Cárdenas editor y distribuidor, España, 1989.
5. Bauman, Zygmunt, *La Globalización, Consecuencias Humanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
6. Barrón Cruz *et al*, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de Seguridad en México*, Project on reforming the administration of justice in Mexico-University of California, San Diego Center for U.S-Mexican studies-INACIPE, México, 2004.
7. Beccaria, Cesar, *Tratado de los Delitos y las Penas*, Editorial Porrúa, 2001.
8. Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio, *et al*, *Lecciones de Derecho Penal, Parte General, la Ley*, Segunda edición, España, 1999.
9. Buckley, Walter, *La Sociología y la Teoría moderna de los Sistemas*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 2001.
10. Carbonell, Miguel, Coordinador, *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, Serie Doctrina Jurídica, N° 188, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
11. Choclán Montalvo, José Antonio, *Imputación objetiva e imputación dolosa de la lesión o puesta en peligro del bien jurídico*.
12. Díaz Aranda, Enrique *et al*, *Pena de Muerte*, UNAM-INACIPE, 2003.
13. \_\_\_\_\_, *Problemas Fundamentales de la Política Criminal y Derecho Penal*, Serie Ensayos Jurídicos N° 1, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
14. Diego Diez, Luis Alfredo, *Justicia Criminal Consensuada (algunos modelos de Derecho Comparado en los E.E.U.U., Italia y Portugal)*, Editorial Tirant lo Blanch.
15. Fernández Dávalos, David de Jesús. *Un Diagnóstico del Sistema Penitenciario Mexicano desde la perspectiva de la Readaptación Social y el respeto a los Derechos Humanos*, tesis, Universidad Iberoamericana. México, D.F., 1998.
16. Fletcher, George P., *Conceptos Básicos de Derecho Penal*, Prologo, Traducción y Notas de Francisco Muñoz Conde, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
17. Frisch, Wolfgang, *Tipo penal e Imputación Objetiva*, Traductores Manuel Cancio Meliá, Beatriz de la Gándara Vallejo, Manuel Jaén Vallejo, Yesid Reyes Alvarado, Editorial Colex, Madrid, 1995.

18. Fukuyama, Francis, *La Construcción del Estado, Hacia un nuevo orden en el siglo XXI*, Traducción María Alonso, Ediciones B, Barcelona, España, 2004.
19. Garay, David, *La práctica penitenciaria Mexicana en la experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995.
20. Garcia Cordero, Fernando, *Política Criminal*, Manuel Porrúa, México, 1987.
21. García Ramírez, Sergio et al, coordinadores, *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000), Primeras jornadas sobre justicia penal*, Serie Doctrina Jurídica, N° 60, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
22. \_\_\_\_\_, coordinadores, *Proyectos legislativos y otros temas penales, Segundas jornadas sobre justicia penal*, Serie Doctrina Jurídica, N° 129, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
23. \_\_\_\_\_, coordinadores, *Análisis del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Terceras jornadas sobre justicia penal "Fernando Castellanos Tena"*, Serie Doctrina Jurídica, N° 144, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
24. \_\_\_\_\_, coordinadores, *Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística, Cuartas jornadas sobre justicia penal*, Serie Doctrina Jurídica, N° 264, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
25. Garland, David, *Castigo y Sociedad Moderna, un estudio de Teoría Social*, Editorial Siglo XXI, Primera edición en español, México, 1999.
26. Garrido, Vicente, P. Stangeland, Santiago Redondo, *Principios de Criminología*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
27. Gimbernat Ordeig, Enrique, *Concepto y Método de la Ciencia del Derecho Penal*, Tecnos, España, 1999.
28. González González, María de la Luz, *Valores del Estado en el pensamiento político*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1994.
29. González Ruiz, Samuel, et al, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, Centro de Estudios Superiores de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C., Fontamara, Aquesta terra, México, 2005.
30. González de la Vega, Rene, *Política Criminológica Mexicana*, Editorial Porrúa, 2002.
31. \_\_\_\_\_, *Justicia e Ideología*, Serie Doctrina Jurídica, N° 204, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
32. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Jurídica N° 120, *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México y Procuraduría General de la República, México, 2002.
33. Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Rostros y personajes de las Ciencias Penales*, México, 2003.
34. \_\_\_\_\_, *Tendencias del Derecho Penal y la Política Criminal del Tercer Milenio*, Colección Memorias, INACIPE, 2002.

35. Jaen Vallejo, Manuel, *Sistema de consecuencias jurídicas del delito: nuevas perspectivas*, Serie Ensayos Jurídicos N° 6, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002
36. Jakobs, Günther, *La Imputación Objetiva en el Derecho Penal*, Traducción Manuel Cancio Meliá, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1996.
37. \_\_\_\_\_, Cancio Meliá, Manuel, *Derecho Penal del enemigo*, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, Universidad Externado de Colombia, 2005.
38. Jiménez Martínez, Javier, *Fundamentos de la Teoría General del Hecho Punible*, INACIPE, México, 2003.
39. Jiménez Ornelas et al, *El Secuestro, Problemas Sociales y Jurídicos*, Serie Estudios Jurídicos N° 26, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
40. López-Rey et al, *Justicia Penal y la Política Criminal en España*, Universidad Complutense de Madrid.
41. Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales, Lineamientos para una Teoría General*, Alianza Editorial, Universidad Iberoamericana, México, 1984.
42. Magge, Bryan, *Historia de la Filosofía*, Editorial Planeta, México, 1999.
43. Malo Camacho, Gustavo, *Derecho Penal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1997.
44. Marquez Piñero, Rafael, *Derecho Penal y Globalización*, Editorial Porrúa, 2001.
45. \_\_\_\_\_, *Teoría de la antijuridicidad*, Serie Estudios Jurídicos, N° 38, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
46. \_\_\_\_\_, *El Tipo Penal, algunas consideraciones en torno al mismo*, Serie G: Estudios Doctrinales, N° 99, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
47. Martínez Garnelo, Jesús, *Policía Nacional Investigadora del Delito*, Editorial Porrúa, 1999.
48. \_\_\_\_\_, *Seguridad Pública Nacional (un sistema alternativo de la Política Criminológica)*, Editorial Porrúa, 1999.
49. Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal, Parte General*, Tecfoto, S.I., Cuarta Edición, Barcelona, 1996.
50. \_\_\_\_\_, *Introducción a las Bases del Derecho Penal, Concepto y Método*, Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1976.
51. Moreno Hernández, Moisés. *Política Criminal y Reforma Penal, algunas bases para su democratización en México*, CEPOLCRIM, México, 1999.
52. Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Tercera Edición, Valencia, 1998.
53. Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como obstáculo al cambio social*, Editorial Siglo XXI, Quinta Edición, México, 1981.
54. \_\_\_\_\_, *Causalismo y Finalismo en Derecho Penal*, Editorial Temis, Segunda Edición, Bogotá-Colombia, 1982.
55. Ojeda Velásquez, Jorge, *Derecho Punitivo*, Editorial Trillas, México, 1993.
56. Oliveira de Barros Leal, César, *Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, INACIPE, México, 2003.

57. Ojeda Bohórquez, Ricardo, *Hacia la modernización del sistema penal*, UANM-INACIPE, México, 2005.
58. Orellana Wiarco, Octavio A., *Teoría del Delito; sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista*, Editorial Porrúa, México, 2001.
59. Ortiz, Serafín, *Los Fines de la pena*, Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, 1993.
60. Peñaranda Ramos, Enrique *et al*, *Un nuevo sistema del Derecho Penal. Consideraciones sobre la Teoría de la Imputación de Günther Jakobs*, Editorial ad-hoc, S.R.L., Buenos Aires, 1999.
61. Peñaloza, Pedro José *et al*, coordinadores, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM-PGR-Universidad Iberoamericana, México, 2002.
62. Pérez Daza, Alfonso, *Derecho Penal, Introducción*, Edición propia, México, 2002.
63. Plascencia Villanueva, Raúl, *Teoría del Delito*, Serie G: Estudios Doctrinales, N° 192, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
64. Polaino-Orts, Miguel, *Derecho penal del enemigo, desmitificación de un concepto*, editorial jurídica Grijley, Lima, 2006.
65. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1975.
66. Procuraduría General de la República, *La Procuración de Justicia, Problemas, Retos y Perspectivas*, PGR, México, 1993.
67. Procuraduría General de la República-Fundación Konrad Adenauer, *Memoria del ciclo de conferencias retos y perspectivas de las instancias de procuración y administración de justicia*, México, 2001.
68. Reyes Alvarado, Yesid, ADCPC, *Fundamentos Teóricos de la Imputación Objetiva*, 1992.
69. Romero Apis, José Elías, *El desafío de la justicia*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2001.
70. Roxin, Claus, *Derecho Penal, Parte General, Tomo I, Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, Traducción de la Segunda edición alemana y notas por Diego Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal, Editorial Civitas, Madrid, 1999.
71. \_\_\_\_\_, *Problemas básicos del Derecho Penal*, Traducción y notas por Diego-Manuel Luzon Peña, Editorial Reus, S.A., Madrid, 1976.
72. \_\_\_\_\_, *Teoría del tipo penal, tipos abiertos y elementos del deber jurídico*, versión castellana del Prof. Dr. Enrique Bacigalupo, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1979.
73. \_\_\_\_\_, *Política Criminal y estructura del delito, elementos del delito en base a la Política Criminal*, Traducción por Juan Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal Malarée, Editorial PPU, Barcelona, 1992.
74. Ruiz Harrel, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Aljure, Editores, México, 1998.
75. Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias*, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002.

76. Santiago Nino, Carlos, *Consideraciones sobre la Dogmática Jurídica, con referencia a la Dogmática Penal*, Serie G: Estudios Doctrinales 7, UNAM, México, 1989.
77. Serge, Antony *et al*, *El Combate contra el Crimen Organizado*, Editorial PGR, 1995.
78. Silva Sánchez, Jesús María, *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, J.M. Bosch, Editor, S.A., Barcelona, 1992.
79. \_\_\_\_\_, ADPCP, “*aberratio ictus*” e imputación objetiva, 1984.
80. Tocara, F., *Política Criminal Contemporánea*, Editorial Temis, 1997.
81. \_\_\_\_\_, *Política Criminal en América Latina, Seguridad Nacional y Narcotráfico*, Cárdenas editor, 1995.
82. Torio López, Angel, ADPCP, *Naturaleza y ámbito de la Teoría de la Imputación Objetiva*, 1986.
83. Urbano Martínez, José Joaquín, *La legitimidad del Derecho Penal, equilibrio entre fines, funciones y consecuencias*, Universidad de Externado de Colombia, 2001.
84. Welzel, Hans, *Derecho natural y justicia material, preliminares para una Filosofía del Derecho*, Traducción del alemán por Felipe González Vicén, Editorial Aguilar, Madrid, 1957.
85. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *En busca de las penas perdidas*, Editorial Themis, 1993.
86. Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México, Fondo de Cultura Económica CIDAC, México, 2004.*

## HEMEROGRAFÍA

1. Adato Green, Victoria, “Insuficiencia de la política criminal”, en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, INACIPE, Número 12, Segunda Época, Octubre 2004-Marzo 2005.
2. Aguilar López, Miguel Angel, “Ventajas y desventajas de las penas alternativas a la prisión”, en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, INACIPE, Número 10, Segunda Época, Abril-Junio, México, 2004.
3. Alcántara Soria, Juan Miguel, “Por qué necesitamos una Procuraduría Independiente”, en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, INACIPE, Número 10, Segunda Época, Abril-Junio, México, 2004.
4. Arango Durán, Arturo, “La trágica distribución de los fondos de seguridad pública”, en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, INACIPE, Número 7, Julio-Septiembre, México, 2003.
5. Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Aproximaciones históricas a la seguridad pública en México”, en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, INACIPE, Número 7, Julio-Septiembre, México, 2003.

6. \_\_\_\_\_, "Dilemas de la seguridad pública en México", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, INACIPE, Número 11, Segunda Época, Julio- Septiembre, México, 2004.
7. Bergalli, Roberto, "Sistema penal y exclusión social", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, INACIPE, Número 12, Segunda Época, Octubre 2004-Marzo 2005.
8. Binder, Alberto M., "Estrategias para la reforma de la justicia penal", en *Capítulo Criminológico*, N° 18-19, Maracaibo, Venezuela, 1990-1991.
9. Bunster, Álvaro, "Consideraciones en torno de la dogmática penal", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Número 90, septiembre-diciembre, UNAM, 1997.
10. Cosacov, Gustavo, "Sistema penal, modelos y eficacia", en *Crítica Jurídica*, N° 10, México, D.F., 1992.
11. Dondé Matute, Javier, "Sobre la prisión vitalicia", en *Iter Criminis*, Revista de Ciencias Penales, N° 11, Tercera época, mayo-junio, 2007.
12. Duce J., Mauricio, Pérez Perdomo, Rogelio, "Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXIV, Número 102, septiembre-diciembre, UNAM, 2001.
13. Ferrajoli, Luigi, "Garantías y Derecho penal", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, INACIPE, Número 1, Diciembre, México, 2001.
14. García Juárez, Aída Leticia *et al*, "Procuración de Justicia en el Sistema Nacional de Seguridad Pública", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, INACIPE, Número 3, México, 1999.
15. García Ramírez, Sergio, "Breves consideraciones sobre temas de Justicia Penal en el siglo XX", en *Criminalia*, año XIV, N° 2, mayo-agosto, México, D.F., 1998.
16. \_\_\_\_\_, "Criminología, Dogmática y Política Penal, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XIX, N° 225-226, mayo-agosto, México, D.F., 1999.
17. \_\_\_\_\_, "El ofendido en el proceso penal", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XIX, Número 85, enero-abril, UNAM, 1996.
18. \_\_\_\_\_, "La cuestión penal en la Constitución", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, INACIPE, Número 7, Julio-Septiembre, México, 2003.
19. Godoy Rangel, Leonel, "Sistema de impartición de justicia penal", en *Anuario Jurídico*, Año XII, México, 1985.
20. González Vidaurri, Alicia, "La Teoría de los sistemas y la Seguridad Pública", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, INACIPE, Número 1, México, 1998.
21. Laveaga, Gerardo, "Desafíos del Derecho Penal", en *Revista Mexicana de Justicia, Los nuevos desafíos de la PGR*, Sexta Época, N° 9, PGR, México, 2005.

22. \_\_\_\_\_, "Hacia la reingeniería del Derecho penal", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época INACIPE, Número 4, México, 2000.
23. López Suárez, Norma, "Inseguridad Ciudadana: ¿Construcción o percepción subjetiva?", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, INACIPE, Número 3, México, 1999.
24. Macedo de la Concha, Rafael, "La Procuraduría General de la República ante los desafíos del siglo XXI", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, INACIPE, Número 5, México, 2000.
25. Molina Piñeiro, Luis J., "Sistema de justicia como razón de Estado", en *Criminalia*, Año XV, N° 2, Mayo-Agosto, México, D.F., 1999.
26. Moreno Hernández, Moisés, "Necesidad de la reforma penal integral en México", en *Boletín Informativo* N° 2, Marzo-Abril, Xalapa, Veracruz, México, 1983.
27. Pavarini, Máximo, "La cuestión criminal frente a la emergencia de la seguridad", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, INACIPE, Número 3, Junio, México, 2002.
28. Peláez Ferrusca Mercedes *et al*, "¿Qué debemos entender por "procurar justicia"?", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, INACIPE, Número 8, Octubre-Diciembre, México, 2003.
29. Ponce de León Armenta, Luis M., "Alternativas para mejorar la procuración de justicia", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXIII, Número 67, enero-abril, UNAM, 1990.
30. Sánchez Galindo, Antonio, "¿Por qué ha fracasado la prisión?", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Segunda Época, INACIPE, Número 2, Marzo, México, 2002.
31. \_\_\_\_\_, "*Control social y ejecución penal en México*", en *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria*, Volumen 1, N° 14, julio-diciembre de 2000.
32. Sánchez Sandoval, Augusto, "Construcción "particular" de la realidad: de la premodernidad a la posmodernidad", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, N° 1, 1998.
33. Spota, Alberto Antonio, "Globalización y gobernabilidad en el Estado de derecho. ¿Hay posibilidad de controlar los efectos de la globalización?", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXIV, Número 102, septiembre-diciembre, UNAM, 2001.
34. Tenorio Tagle, Fernando, "Derechos Fundamentales, Contención social y procuración de justicia global: el Derecho en el tercer milenio", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Derecho y Ciencias Penales, INACIPE, Número 5, México, 2000.
35. Vecchio, Giorgio del, "Problema del fundamento de la justicia penal y su posible solución", en *Revista de estudios Penitenciarios*, Año XIX, N° 162, Julio-Septiembre, Madrid, España, 1963.
36. Witker, Jorge, "Globalización, Estado y derecho", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril, UNAM, 1995.

37. Yañez Romero, José Arturo, "Reflexiones sobre la interpretación del índice delictivo", en *ITER CRIMINIS*, Revista de Ciencias Penales, INACIPE, Número 11, Segunda Época, Julio- Septiembre, México, 2004.
38. Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Necesidad de elaborar un modelo de análisis para la asistencia internacional en materia de desarrollo de justicia penal en América Latina", *Derecho Penal y Criminología* Vol. XV, N° 19, Enero-Abril, Bogotá, Colombia, 1993.

## DICCIONARIOS

1. Arteaga Nava, Elisur, *Biblioteca Dicciones Jurídicos Temáticos*, Volumen 2, Derecho Constitucional, Editorial Harla, México, 1997.
2. De Pina, Rafael *et al*, *Diccionario de Derecho*, Décimo Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1993.

## OTRAS FUENTES

1. "Construcción normativa de la readaptación social en México", discurso de ingreso miembro supernumerario Academia Mexicana de Ciencias Penales, Peláez Ferrusca, Mercedes, México, 2005.
2. "Violencia desbordada el país del miedo", *Proceso, semanario de información y análisis* N° 1469, 26 de diciembre de 2004, México.
3. "Cultura de la legalidad", en *Enfoque*: 17 de octubre de 1999.
4. "Algunas consideraciones acerca del principio de legalidad penal", en *Revista española de Derecho Constitucional*, Año 19, N° 55, Enero-Abril 1999.
5. *Por qué debemos reformar el Sistema de Justicia Penal*, Rafael Macedo de la Concha, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004.
6. *Retos y avances en la Procuración de Justicia en México*, Rafael Macedo de la Concha, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.
7. *El nuevo modelo de Procuración de Justicia en México*, Rafael Macedo de la Concha, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.
8. *10 razones para reformar el Sistema de Justicia Penal en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004.
9. "Por qué no debe suprimirse el Derecho penal", Hassemmer, Winfried, en *Conferencias Magistrales 5*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003.
10. "El Derecho penal del enemigo", Muñoz Conde, Francisco, en *Conferencias Magistrales 6*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003.
11. "Retos del Sistema Procesal Penal en México", Moreno Hernández, Moisés, en *Conferencias Magistrales 8*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004.

12. "Corrupción, Impunidad y Sistema Penal", Pegoraro, Juan S., en *Conferencias Magistrales 14*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.
13. *Cultura Política de la democracia en México: 2006. Americas Barometer*, Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Vanderbilt University, Center for the Americas & data, México, 2006.
14. *Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006*, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C., noviembre, 2006.
15. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2003.
16. *Respuesta al informe del relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados (mayo 2002)*, Poder Judicial de la Federación, México, 2002.
17. *Combating Corruption in Judicial Systems*, Transparency International. The global coalition against corruption, United Kindom, Cambridge, 2007.
18. "Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México", Bergman, Marcelo, Elena Azaola, *et al*, en *Boletín de Estudios Jurídicos*, CIDE, México, 2003.
19. "Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México", Bergman, Marcelo, Elena Azaola, *et al*, en *Boletín de Estudios Jurídicos*, CIDE, México, 2005.
20. "Opinión Jurídica sobre la reforma penal en México", *Memorando*, Hernández, Roberto y Layda Negrete, CIDE, México, 2005.
21. Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (29/03/2004).
22. Anteproyecto de reforma constitucional en materia de juicios orales y debido proceso legal (17/12/2006).
23. Decreto por el que se reforman diversos artículos de la constitución política de los estados unidos mexicanos (9/03/2007).
24. Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por diputados de los grupos parlamentarios de los partidos de convergencia, de la revolución democrática y del trabajo. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2239-IV, 24/04/2007).

## LEGISGRAFIA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Prontuario Jurídico de la Procuraduría General de la República, Tomo I, México, 2002.

2. Código Penal Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Prontuario Jurídico de la Procuraduría General de la República, Tomo II, México, 2002.
3. Código Federal de Procedimientos Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Prontuario Jurídico de la Procuraduría General de la República, Tomo II, México, 2002.
4. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Prontuario Jurídico de la Procuraduría General de la República, Tomo III, México, 2002
5. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Gobierno de la República, México 2001.
6. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, Procuraduría General de la República, México, 2002.
7. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2002.

### **DIRECCIONES ELECTRONICAS**

- <http://www.seguridadpublica.gob.mx>
- <http://www.cisen.gob.mx>
- <http://www.cide.edu>
- <http://www.icesi.org.mx>
- <http://www.pgr.gob.mx>
- <http://www.cejamericas.org/>
- Globalización, desarrollo y modernidad por Arturo Escobar, publicado en: corporación región, ed. Planeación, participación y desarrollo (Medellín: corporación región, 2002), pp. 9-32, dirección electrónica: <http://www.campus-oei.org/salactsi/index.html>.
- Globalización, desarrollo regional y atomización del estado nación, Martha C. Vargas T., dirección electrónica: <http://region.itgo.com/>, Colombia.
- Globalización, neoliberalismo y control social ¿hacia donde se dirige el Derecho Penal en México?, dirección electrónica: <http://www.derechos.org/nizkor/doc/articulos/regino2.html>.
- Sistema penitenciario mexicano: <http://www.cmdpdh.org/informes/infpenitenciariol.html>.
- Dirección electrónica: [www.cmdpdh.org](http://www.cmdpdh.org).
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/41FB0029ED87CCF006256F860065830F?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/41FB0029ED87CCF006256F860065830F?OpenDocument)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/152211/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/151682/>
- <http://www.lacrisis.com.mx/seguridadnacional.htm>
- [http://www.presidencia.gob.mx/?P=11&Orden=Leer&Tipo=NO&Art=8630040715 /](http://www.presidencia.gob.mx/?P=11&Orden=Leer&Tipo=NO&Art=8630040715/)
- <http://www.imagen.com.mx/nota.php?id=5911>

- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/041210/nacional/1nacional.asp>
- <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=150709&paginaid=1>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=168462>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=119018&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=119018&tabla=nacion)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/149528/>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=264327&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=264327&tabla=notas)
- <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=16741>
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/168672.html>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/143019/>
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/168425.html>
- <http://www.elsecuestro.freeservers.com/>
- <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=152016&paginaid=1>
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050202/nacional/9nacional.asp>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/151466/>
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/169748.html>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/152246/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/148175/>
- <http://estadis.eluniversal.com.mx/ciudad/64464.html>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=162661>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/140432/>
- <http://www.milenio.com/imprimenota.asp>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/151317/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/151569/>
- <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=152200&paginaid=1>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=164700>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/149265/>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=119021&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=119021&tabla=nacion)
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/170966.html>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/153043/>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=65643&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=65643&tabla=ciudad)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/150890/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/153019/>
- <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=153403&paginaid=1>
- <http://www.terra.com.mx/general/historico/formatos/formato15.asp?articuloid=149006&paginaid=1>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/153193/>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=164901>

- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/148169/>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=168249>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/149502/>
- <http://www.cmdpdh.org/informes/infpenitenciariol.html>
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/168396.html>
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/168145.html>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/151681/>
- <http://www.lacrisis.com.mx/tlalnepantla040604.htm>
- [http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/031015213446-1\\_.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/031015213446-1_.html)
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/040623/nacional/3nacional.asp>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/154471/>
- <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3w.dll?JPrintSP&file=reformac...>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=271130&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=271130&tabla=notas)
- <http://estadis.eluniversal.com.mx/ciudad/66377.html>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=122501&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=122501&tabla=nacion)
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050304/republica/2republica.asp>
- <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=16991>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050306/036n1cap.php>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=170300>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050307/012n1pol.php>
- <http://www.htm.pgr.gob.mx/homepage.htm>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/155597/>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=122663&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=122663&tabla=nacion)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050310/010n2pol.php>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050310/021a1pol.php>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050310/018n1pol.php>
- <http://estadis.eluniversal.com.mx/notas/272072.html>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050310/019n1pol.php>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=171472>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050314/034n3cap.php>
- <http://www.cni.tv/nacional/?guid={D9B0F76B-42CB-4DC0-BD92-A8E7E53FBB36}>
- <http://www.cni.tv/nacional/?guid=%7B565241AC-1D72-4AF8-8924-38E200DC7656%7D>
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/3E238F0C16C8CD7206256FC400631EDC?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/3E238F0C16C8CD7206256FC400631EDC?OpenDocument)
- <http://estadis.eluniversal.com.mx/internacional/35023.html>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=66642&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=66642&tabla=ciudad)
- <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=17239>

- <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=17243>
- <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=17214>
- <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=16991>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050317/023n2pol.php>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156623/>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=172040>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156612/>
- <http://estadis.eluniversal.com.mx/notas/273073.html>
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=30440&cat=0>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156598/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050318/049n3cap.php>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156707/>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=123236&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=123236&tabla=nacion)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=273799&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=273799&tabla=notas)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156875/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156860/>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=273993&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=273993&tabla=notas)
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/974D738DB22D136B06256FCC005F9F9B?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/974D738DB22D136B06256FCC005F9F9B?OpenDocument)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=273907&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=273907&tabla=notas)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050323/034n2cap.php>
- <http://estadis.eluniversal.com.mx/ciudad/66899.html>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=123269&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=123269&tabla=nacion)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=123268&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=123268&tabla=nacion)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156948/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156966/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/156956/>
- <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=17359>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=173665>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=173673>
- <http://estadis.eluniversal.com.mx/notas/274702.html>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050328/028n1cap.php>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=173532>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=173470>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050326/010n2pol.php>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/157223/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/157298/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050329/008n1pol.php>

- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050329/014n1pol.php>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=274815&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=274815&tabla=notas)
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=30621&cat=1>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050329/031n1mun.php>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/157391/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/157475/>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=174229>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=67275&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=67275&tabla=ciudad)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=67333&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=67333&tabla=ciudad)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=67334&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=67334&tabla=ciudad)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=277239&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=277239&tabla=notas)
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=30879&cat=0>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050410/015n1pol.php>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=67351&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=67351&tabla=ciudad)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050413/042n3cap.php>
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/B5A0A78EC9E3789C06256FE100740D12?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/B5A0A78EC9E3789C06256FE100740D12?OpenDocument)
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Terrorismo1.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Terrorismo2.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Terrorismo3.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Pena%20de%20muerte.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Pena%20de%20muerte2.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Corrupcion.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Narcotrafico.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Narcotrafico2.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Inseguridad.pdf>
- <http://www.bimsa.com.mx/encuesta/Inseguridad2.pdf>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/158702/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/158686/>
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/173868.html>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050414/035n1est.php>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=123948&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=123948&tabla=nacion)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=124111&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124111&tabla=nacion)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=124100&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124100&tabla=nacion)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=124069&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124069&tabla=nacion)

- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/159119/>
- [http://mx.invertia.com/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200504201421\\_INF\\_28446607](http://mx.invertia.com/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200504201421_INF_28446607)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=279352&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=279352&tabla=notas)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050421/042n1cap.php>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=177735>
- <http://www.todito.com/paginas/noticias/174616.html>
- [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2004/boletinjud04.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2004/boletinjud04.pdf)
- [http://www.revistaimpacto.com.mx/num\\_archivo/2836.htm](http://www.revistaimpacto.com.mx/num_archivo/2836.htm)
- <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3WDLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2005/justicia/articulo/485052/default.htm&palabra=ministerio%20publico&sitereforma>
- <http://www.jornada.unam.mx/2004/jul04/040701/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/3F757AE37D41B50606256FFC007C129C?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/3F757AE37D41B50606256FFC007C129C?OpenDocument)
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31454&cat=1>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050511/037n1cap.php>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=68028&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68028&tabla=ciudad)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=68029&tabla=ciudad](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68029&tabla=ciudad)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050510/018n2pol.php>
- [http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=prs\\_sub\\_2&docId=2967](http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=prs_sub_2&docId=2967)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/160719/>
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=282998&tabla=notas](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=282998&tabla=notas)
- [http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125041&tabla=nacion](http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125041&tabla=nacion)
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=181494>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/160872/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050512/013n1pol.php>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050512/017n3pol.php>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/160980/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050516/019a2pol.php>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125146&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125146&tabla=nacion)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050515/015n2pol.php>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050515/016n2pol.php>
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31514&cat=0>
- [http://www.cide.edu/archivos/Boletin\\_Delincuencia.pdf](http://www.cide.edu/archivos/Boletin_Delincuencia.pdf)
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31585&cat=1>

- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125212&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125212&tabla=nacion)
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=182451>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=68209&tabla=ciudad](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68209&tabla=ciudad)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=284031&tabla=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=284031&tabla=notas)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/161282/>
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050519/nacional/15nacional.asp>
- <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/seguridad/index.php?contenido=18395>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/161499/>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=68284&tabla=ciudad](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68284&tabla=ciudad)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125357&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125357&tabla=nacion)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/161527/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/161609/>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125412&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125412&tabla=nacion)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125411&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125411&tabla=nacion)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=284762&tabla=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=284762&tabla=notas)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=284730&tabla=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=284730&tabla=notas)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125376&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125376&tabla=nacion)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050523/003n1pol.php>
- [http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31688&cat=0argelia\\_guevara/apro](http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31688&cat=0argelia_guevara/apro)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/161651/>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=284968&tabla=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=284968&tabla=notas)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125451&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125451&tabla=nacion)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125450&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125450&tabla=nacion)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=68349&tabla=ciudad](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68349&tabla=ciudad)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=284957&tabla=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=284957&tabla=notas)
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/E43CD8767A99322D0625700B006655ED?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/E43CD8767A99322D0625700B006655ED?OpenDocument)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/161908/>

- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125511&t\\_aba=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125511&t_aba=nacion)
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=183897>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=285331&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=285331&t_aba=notas)
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31751&cat=1>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050526/014n1pol.php>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/162063/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050530/021a1pol.php>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=184309>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=285702&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=285702&t_aba=notas)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=285644&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=285644&t_aba=notas)
- <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid=31804&cat=0>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050601/044n1cap.php>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050601/014n2pol.php>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=286045&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=286045&t_aba=notas)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=286042&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=286042&t_aba=notas)
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/6D5CDF88CBDE2496062570120064F05B?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/6D5CDF88CBDE2496062570120064F05B?OpenDocument)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/162308/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/162360/>
- [http://www.reuters.com/locales/c\\_newsArticle.jsp?type=domesticNews&localeKey=es\\_LT&storyID=8669314](http://www.reuters.com/locales/c_newsArticle.jsp?type=domesticNews&localeKey=es_LT&storyID=8669314)
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=286242&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=286242&t_aba=notas)
- <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=18651>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050605/022a1pol.php>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050605/016n2pol.php>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125799&t\\_aba=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125799&t_aba=nacion)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/162522/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/formato.asp?articuloid=162505&paginaid=1&formatold=15>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050609/009n1pol.php>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=287603&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=287603&t_aba=notas)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050608/021n1pol.php>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/162943/>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=125944&t\\_aba=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=125944&t_aba=nacion)
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=186282>

- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163071/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163220/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163216/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050614/042n3cap.php>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=289221&t\\_aba=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=289221&t_aba=notas)
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050619/010n3pol.php>
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/553C2B16B3B3ED4206257026000478A3?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/553C2B16B3B3ED4206257026000478A3?OpenDocument)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163514/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163511/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163543/>
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/6E72DD85E03A4C4D0625702600802655?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/6E72DD85E03A4C4D0625702600802655?OpenDocument)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163611/>
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163692/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050622/023n1pol.php>
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/57B230D960E3365F0625702700086A12?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/57B230D960E3365F0625702700086A12?OpenDocument)
- <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/163850/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050624/020n1pol.php>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=188502>
- <http://www.imagen.com.mx/nota.php?id=8083>
- <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050627/008n1pol.php>
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050627/nacional/8nacional.asp>
- [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=126556&t\\_aba=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=126556&t_aba=nacion)
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050626/nacional/14nacional.asp>
- <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/Nota.aspx?IdNota=114228>
- [http://www.economista.com.mx/online4.nsf/\(all\)/3E2665FF7A102C510625702D00617906?OpenDocument](http://www.economista.com.mx/online4.nsf/(all)/3E2665FF7A102C510625702D00617906?OpenDocument)
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=189155>
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050704/nacional/8nacional.asp>
- <http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050704/nacional/9nacional.asp>
- <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=190485>