



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y EFECTOS DE LA
NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL EN
MATERIA PENAL FEDERAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

GUILLERMO LENIN JUÁREZ GARCÍA

Director de Tesis:

Lic. Agata Salome Sarmiento Ruiz

Revisor de Tesis

Lic. Edna del Carmen Márquez Hernández

BOCA DEL RÍO, VER.

2011



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.

AGRADECIMIENTOS:

Muy en especial a mi familia sin la cual no habría podido alcanzar este logro, creo que está de más todo lo que pueda escribir, ellos saben que los amo más que a nada en el mundo.

A todos los que en un principio fueron compañeros y que con el pasar de los semestres se volvieron verdaderos amigos que siempre estarán presentes en nuestra vida y profesión.

A todos los licenciados que a lo largo de esta carrera universitaria tuvieron la paciencia y esmero para compartir con esta generación todos sus conocimientos y su experiencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	3
1.3 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.....	4
1.3.1 Objetivo general.....	4
1.3.2 Objetivos específicos.....	4
1.4 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS	5
1.4.1 Enunciación de la hipótesis	5
1.5 DETERMINACIÓN DE VARIABLES	5
1.5.1 Variable independiente	5
1.5.2 Variable dependiente.....	6
1.6 TIPO DE ESTUDIO	6
1.6.1 Investigación documental	6
1.6.1.1 Bibliotecas públicas.....	6
1.6.1.2 Biblioteca privada.....	6
1.6.2 Técnica de investigación empleada.....	7
1.6.2.1 Fichas bibliográficas.....	7

1.6.2.2 Fichas de trabajo.....7
1.6.2.3 Fichas iconográficas7

CAPÍTULO II
ASPECTOS A CONSIDERAR DE LOS ÓRGANOS DEL
PROCESO PENAL FEDERAL EN MÉXICO

2.1 FUNCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA8
 2.1.1 Antecedentes históricos de la Procuraduría General de la
 República 10
2.2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO
PÚBLICO 12
2.3 EL MINISTERIO PÚBLICO EN SU VINCULACIÓN CON LOS
PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL 14
2.4 LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA PROCURADURÍA 15
2.5 EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL COMO PERSECUTOR DE LOS
DELITOS 16
2.6 EL MINISTERIO PÚBLICO EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS 17
2.7 EL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS DERECHOS HUMANOS 23
2.8 LA DINÁMICA DEL EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PROCESO PENAL.. 24
2.9 LA NECESARIA REFORMA DEL PROCESO PENAL EN MÉXICO..... 25

CAPÍTULO III
EL DERECHO PENAL Y SU EVOLUCIÓN

3.1 DERECHO PENAL Y PROCESAL PENAL 29
3.2 FINES DEL DERECHO PENITENCIARIO 34
 3.2.1 Ámbito de aplicación..... 36
 3.2.2 Temporalidad..... 36

3.2.3 Territorialidad.....	36
3.2.4 Personal	37
3.3 EL DERECHO PENITENCIARIO	38
3.3.1 Antecedentes del derecho penitenciario.....	49
3.3.2 Penología y ciencia penitenciaria	50
3.3.3 Penología	51
3.3.4 Ciencia penitenciaria	53
3.3.5 Penitenciarismo	54

CAPÍTULO IV
PLANTEAMIENTO DE LA NUEVA REFORMA
EN MATERIA PENAL FEDERAL

4.1 IMPORTANCIA DE LA REFORMA PENAL FEDERAL.....	56
4.1.1 Planteamiento de la nueva reforma.....	58
4.2 ALCANCES, BENEFICIOS Y PROBLEMÁTICA DE LA NUEVA REFORMA EN MATERIA PENAL FEDERAL.....	59
4.2.1 Mecanismos alternativos para solucionar los conflictos	62
4.2.2 Establecer el principio de oportunidad del Ministerio Público	63
4.2.3 Solicitar ante el juez, el ejercicio de la acción penal, sin la Intervención del Ministerio Público	63
4.2.4 Implementar juicios públicos y orales	64
4.2.5 Suspender un proceso bajo condición.....	64
4.2.6 Abreviar el procedimiento ante el reconocimiento de participación en el delito.....	65
4.2.7 Ampliar los derechos de las víctimas u ofendidos	66
4.2.8 Proteger con mayor eficacia los derechos humanos de los inculpados.....	66
4.2.9 Explicar públicamente las sentencias.....	67

4.2.10 Fortalecer la investigación del delito a cargo de la policía, bajo la conducción jurídica.....	68
4.2.11 Restringir la prisión preventiva	69
4.2.12 Crear un juez de control	70
4.2.13 Impulsar la creación de jueces de ejecución de sentencias	71
4.2.14 Fortalecer las herramientas legales para poder luchar contra la delincuencia organizada	71
4.2.15 Establecer medidas especiales para que los sentenciados por delincuencia organizada cumplan su condena.....	72
4.2.16 Delimitar los alcances del arraigo.....	73
4.2.17 Aplicar los bienes de la delincuencia organizada a favor del Estado.....	74
4.2.18 Fortalecer el sistema nacional de seguridad pública	75
4.2.19 Fortalecer la prevención del delito	76
4.2.20 Revisar que toda pena sea proporcional a la conducta que sanciona y a los bienes afectados	76
4.3 ADECUACIONES CONSTITUCIONALES	77
CONCLUSIONES	106
RECOMENDACIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	111
LEGISGRAFÍA	113
OTRAS PUBLICACIONES.....	114
PÁGINAS DE INTERNET	115

INTRODUCCIÓN

Desde siempre la impartición de la justicia mexicana ha tenido innumerables defectos al momento de aplicarse, por lo cual consideramos muy atinada la nueva reforma en materia de justicia penal federal, ya que intenta acabar con muchos de los actuales defectos en la aplicación de la justicia penal en todo nuestro país.

De manera que al ir avanzando en este trabajo de investigación y análisis, podremos ir desglosando y dándonos cuenta de las diversas deficiencias que existen hoy en día en nuestro sistema penal mexicano, y a su vez de los pocos avances que también se han podido lograr en el mismo, este avance muy lento es sin duda en gran parte por diversos factores de nuestra población mexicana, tales como la cultura, la economía nacional, los intereses políticos, la distribución del presupuesto nacional, las diferencias de clases sociales, las instalaciones para la apropiada impartición de justicia, por mencionar solo algunos.

Así mismo, tomando en cuenta que desde el pasado diecinueve de junio del dos mil ocho, fecha en la que entra en vigor dicha reforma en todo el territorio nacional, ha tenido importantes avances sobre todo en algunos Estados de la República en especial Nuevo León y Chihuahua, los cuales han sido de los primeros Estados en implementar ya muchos de los avances y propuestas que plantea la reforma de mérito, y que tomando en consideración la lentitud en la

transición de la gran mayoría de la aplicación de distintas reformas, ésta en especial ha tenido una evolución que podríamos considerar como aceptable debido a los tiempos transcurridos, es decir, desde su publicación y vigencia al día de hoy con relación a lo avanzado.

Finalmente, en el presente trabajo pretendemos poner a la vista muchas de las carencias de nuestro sistema penal mexicano, que observamos y vivimos cotidianamente, no solo a los que nos dedicamos a la abogacía en específico, sino que va más allá afectando no solo a este digno gremio, sino también, a los peritos, a las víctimas, a los familiares de las víctimas, al personal de los distintos órganos de control judicial y penitenciario de nuestro sistema penal, y que deriva sin duda en un efecto a todas luces negativo para la sociedad en la que vivimos, porque se genera un círculo vicioso en el que se ven intereses de todo tipo e índole y casualmente, los intereses más importantes que son los de las personas que están siendo juzgadas, las de sus propiedades, las de sus familiares, son los intereses que menos valoran al momento de dictar una resolución o incluso en el simple desarrollo de todo el proceso, presentando en la gran mayoría de los casos abusos de autoridad, prepotencia por parte de las autoridades, negligencia, inexacta apreciación y valoración de la litis a analizar, luego entonces, que es de vital importancia hacer algo al respecto, con todo lo que tiene que ver con nuestra justicia penal mexicana y preguntarse qué hemos hecho o qué estamos haciendo para dejar atrás todos esos vicios y poder mejorar en la aplicación de la justicia y como sociedad.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuáles son los beneficios y desventajas que tiene el viejo sistema de impartición de justicia, comparándolo con el actual que fue propuesto por la nueva reforma en materia de justicia penal federal en México?

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

México es un país que ha sido tendiente a actualizar su legislación, siempre en un intento de adecuar las normas jurídicas a las necesidades de su realidad actual, éste es el panorama en que se desarrolló la reforma penal constitucional.

En la actualidad la sociedad se ve afectada por la deficiente aplicación de la justicia en general, pero en específico y más notablemente en materia penal, que es la rama del derecho que nos ocupa en este trabajo de investigación. Analizar si

los beneficios y desventajas que tiene el viejo sistema de impartición de justicia comparándolo con el actual y adecuado cambio, que propone la nueva reforma en materia de justicia penal federal en México.

El motivo del análisis que se efectuará será ver cómo podemos mejorar considerablemente la impartición de nuestra justicia en México aplicando la nueva reforma en materia penal federal, la cual entró en vigor el pasado diecinueve de junio del dos mil ocho y que se está aplicando con éxito en algunos estados de la república, lo cual da la pauta para poder entender mejor cómo es que funciona y de qué manera ayuda a la sociedad en general y al personal que labora para poder impartir la justicia por parte del Estado en nuestros juzgados y tribunales, tanto locales como federales, ya que pese a que la reforma que ocupa nuestro estudio sea en materia federal, no deja de implicar un gran interés en la impartición de la justicia del fuero común o de primera instancia.

1.3 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Demostrar que con la reforma penal constitucional, el sistema mexicano de seguridad y justicia se verá profundamente transformado, y con ello se garantizará la vigencia en nuestro país del debido proceso en materia penal y se recuperará la confianza en el sistema de justicia penal y sus instituciones.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analizar los órganos que participan en el proceso penal federal en México, sus relaciones y estructura.

- Investigar acerca de la evolución del derecho penal y procesal penal, así como los fines y ámbitos de aplicación del derecho penitenciario.
- Plantear y explicar cómo el viejo sistema penal mexicano carece de muchas estrategias de justicia así como regulación en campos vitales para la apropiada impartición de justicia.
- Puntualizar los alcances y beneficios de la reforma penal constitucional en México.

1.4 FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

1.4.1 Enunciación de la Hipótesis

Con la reforma penal constitucional, el sistema mexicano de seguridad y justicia, garantizará la vigencia en México del debido proceso en materia penal, recuperándose la confianza en el sistema de justicia penal y sus instituciones.

1.5 DETERMINACIÓN DE VARIABLES

1.5.1 Variable independiente

La nueva reforma constitucional en materia de justicia penal.

1.5.2 Variable dependiente

El sistema penal mexicano de impartición y administración de justicia garantiza la vigencia en México del debido proceso en materia penal, logrando la confianza en el sistema de justicia penal y sus instituciones.

1.6 TIPO DE ESTUDIO

El presente trabajo de investigación será de tipo documental y es respaldado a través de la revisión de la bibliografía referente al tema, así como con la realización de diversas fichas que auxiliarán en la elaboración de la misma.

1.6.1. Investigación Documental

1.6.1.1. Bibliotecas Públicas

Nombre: Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información (USBI) de la Universidad Veracruzana.

Domicilio: S. S. Juan Pablo II esquina Boulevard Ávila Camacho.

Ubicación: Boca del Río, Veracruz.

Biblioteca: "Casa de la Cultura Jurídica"

Domicilio: Empanan Esq. 5 de Mayo. Col. Centro.

Ubicación: Veracruz, Veracruz.

1.6.1.2. Biblioteca Privada

Nombre: Universidad Villa Rica.

Domicilio: Avenida Urano esquina Progreso.

Ubicación: Boca del Río, Veracruz.

1.6.2. Técnica de Investigación Empleada

Para la realización de este trabajo de investigación se utilizaron fichas bibliográficas, de trabajo e iconográficas para la mejor comprensión y organización del contenido.

1.6.2.1. Fichas Bibliográficas

Es una técnica de investigación que nos lleva a conocer el contenido del libro que se pretende utilizar para la elaboración de determinado trabajo, la cual consta de los siguientes datos: Nombre del autor, nombre del libro, tomos, número de edición, editorial, lugar y fecha de edición y número de páginas.

1.6.2.2. Fichas de Trabajo

Fichas que utilizamos para registrar la información consultada y que contiene anotaciones importantes sobre los temas de interés para nuestra investigación y consta de: nombre del autor, título de la obra, número de volumen o tomo, edición, editorial, lugar, año, páginas consultadas y resumen, comentario o transcripción.

1.6.2.3. Fichas Iconográficas

Es una técnica de investigación que nos permite recabar información que se pretende utilizar en la realización de un trabajo, el cual consta de lo siguiente: la dirección de un determinado sitio de la red, denominado link y el contenido de la información que se utilizará, señalando la fecha de consulta en ese sitio.

CAPÍTULO II

ASPECTOS A CONSIDERAR DE LOS ÓRGANOS DEL PROCESO PENAL FEDERAL EN MÉXICO

2.1 FUNCIÓN Y ESTRUCTURA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para el análisis y estudio del presente trabajo es necesario tener una idea bien clara de lo que significa y representa en la vida jurídica la figura de la Procuraduría General de la República, así como sus funciones, su estructura, y demás tareas de las cuales es responsable dicha procuraduría de llevar a cabo.

“La Procuraduría General de la República conocida también por sus siglas PGR, es el órgano del Poder Ejecutivo Federal en México que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la

federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos”.¹

Es la encargada del despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y otros ordenamientos, le encomiendan al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

Asimismo, podemos mencionar que la visión que tiene esta Institución es la de la procuración de justicia eficiente, eficaz y confiable, integrada por servidores públicos éticos, profesionales y comprometidos; sólidamente organizada bajo un enfoque integral; operativamente ágil; con contundencia legal y cercana a la sociedad, que coadyuve al desarrollo del país y al disfrute de las libertades y derechos en la Nación.

Por otra parte, podemos decir que la misión de la procuraduría en cita, es contribuir a garantizar el estado democrático de derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno y al servicio de la sociedad.

Por cuanto hace al marco jurídico que rige la actuación del Procurador General de la República, de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía investigadora y de los peritos se encuentra en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹ GENIS GONZÁLEZ-MÉNDEZ, Alfredo, *La Libertad en el Derecho Procesal Penal Federal Mexicano*, 2da Edición, Editorial Porrúa, México 1999. p 29.

- Código Penal Federal
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal
- Lineamientos para el Ejercicio Presupuestal 2006
- Manual de Normas
- Manual de Organización General

2.1.1 Antecedentes Históricos de la Procuraduría General de la República

Ahora bien, haciendo una breve reseña histórica de la procuraduría en cuestión, tenemos que el establecimiento de la Procuraduría General se llevó a cabo el año de 1900, mediante reforma constitucional de veintidós de mayo de ese mismo año, modificación publicada en el Diario Oficial de veinticinco del propio mes de mayo, y que en su artículo 96 dispuso:

“La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.”

Y en el último párrafo se dice: “Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirle, serán nombrados por el ejecutivo.”

Todo esto es la culminación de una serie de opiniones y dictámenes que desde 1853 fueron sucediendo, para que, partiendo del artículo 91 de la constitución de 1857, se llevará a cabo un giro fundamental respecto a la

Institución que estaba a punto de nacer, superando al Procurador Fiscal, de origen español, y que había prevalecido en nuestra patria.

Por otra parte el Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediatamente y directamente del Ejecutivo, por conducto de la entonces Secretaría de Justicia.

Antes de analizar a fondo la esencia, la naturaleza y las funciones de la Procuraduría General de la República, habrá que tener en cuenta que la Procuraduría es de hecho la sucesora de la antigua Secretaría de Justicia, que prevaleció por muchos años en nuestro país, y que por razones históricas de las cuales no haremos mención por no tener mayor relación con el tema que nos ocupa, pero que son de gran magnitud, se suprimió en los transitorios de 1917, en cuyo artículo 14 secamente se dispuso: “Queda suprimida la Secretaría de Justicia”.

Así el 29 de noviembre de 1899, las comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales, y Segunda de Gobernación y de Justicia, de las cuales entre otros distinguidos juristas formó parte don Emilio Rabasa, introdujeron modificaciones a la iniciativa original, principalmente indicándose que los funcionarios del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República serían nombrados por el ejecutivo, bajo los siguientes conceptos: “Fue, en efecto, muy oportuna esta adición, porque quedando suprimidos como miembros de la Corte de Justicia, el Fiscal y el Procurador General, era necesario establecer el funcionario que desempeñara las atribuciones de estos, concentrándolas en uno solo y dándole además el carácter de Jefe de Ministerio Público de la Federación; por otra parte, necesitábase consignar en el texto constitucional de donde habría de derivarse el nombramiento de ese funcionario, y de los demás que compusieran el Ministerio Público.

“Finalmente una breve remembranza del periodo de la administración del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), la Procuraduría inició la lucha contra el tráfico de narcóticos ilegales, impidiendo la siembra y la importación de drogas. En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales. En 1951 se reforma el artículo 107, fracción XV de la Constitución, estableciendo que el Procurador General o el agente del Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse cuando éste carezca de interés público.”²

“En su evolución, el Ministerio Público Federal se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, la última el 1 de noviembre de 2001. De la PGR dependía antiguamente la Policía Judicial Federal que adquirió un negro historial por los abusos y corrupción de sus integrantes, fue por esto que en 2001, al inicio del gobierno de Vicente Fox, la Policía Judicial fue disuelta y sustituida por la Agencia Federal de Investigación.”³

2.2 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO PÚBLICO.

Aparentemente puede haber trasplantes entre las funciones del Procurador General de la República y de sus Agentes por las distintas representaciones que se tienen.

² BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos, *Derecho Procesal Penal*, Editorial McGrawHill, Segunda Edición, México, Distrito Federal, p.56

³ http://e-ciencia.com/recursos/enciclopedia/Procuradur%C3%ADa_General_de_la_Rep%C3%BAblica. Fecha de consulta 2 de marzo de 2011.

En efecto, si se trata de la materia penal el Ministerio Público representa a la sociedad, que se ve ofendida, lesionada o molestada, por una conducta ilícita que impide la tranquilidad y el buen orden dentro de ella, por eso el derecho punitivo del estado para castigar este tipo de conductas, se ejerce a través del Ministerio Público Federal que tiene así una función muy especial.

Pero cuando el Procurador General de la República representa a la Federación, ya no está haciéndose una referencia a la sociedad, sino al patrimonio específico de la Federación, que en un momento dado es la parte asimilada a lo que podría ser una persona privada, ya que el estado en su calidad de soberano no puede ser demandado.

En los conflictos entre los estados o entre los poderes de un mismo estado, el Procurador General de la República viene a ser de hecho un árbitro; por eso es que sus efectos no son vinculantes. Si las entidades que desean que intervenga el Procurador manifiestan su deseo expreso, prácticamente ocurren a un árbitro que les va a decir como se va a resolver una controversia. Pero la constitución señala otras instancias constitucionales para que en un momento dado se decidan dichas controversias, que no se utilice en lo más mínimo la intervención del Procurador.

Cuando el Procurador General de la República actúa como consultor jurídico del gobierno, debemos entender que es el consultor de la administración pública, que en un momento dado está fija en el Presidente de la República que es administrador público, pero no se está refiriendo ni a una consultoría jurídica al Poder Legislativo ni mucho menos al Judicial.

Adviértase que sin embargo el patrimonio de la Federación puede referirse al que tenga cualquiera de los tres poderes, y en este sentido el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal tiene una representación amplísima que ningún otro funcionario en nuestro sistema constitucional llega a

tener, y rebasa la trilogía de poderes. Es el único funcionario que en un momento dado ve por los intereses de todo el poder público que se distribuye para su ejercicio en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

“Asimismo, es recomendable en el orden local que el Ministerio Público actué en representación de los menores de edad, de los ausentes, de los ignorados, y de toda una serie de personas marginadas que no tienen quien los defienda. Aquí tampoco esta representando a la sociedad, el Ministerio Público, sino a intereses muy concretos, y por cierto particulares la mayor parte de ellos”.⁴

2.3 EL MINISTERIO PÚBLICO EN SU VINCULACIÓN CON LOS PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL.

En el Título Tercero de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone en el capítulo I la división de los poderes Públicos, en el Capítulo II, toda la normatividad referente al Poder Legislativo, que se desarrolla en cuatro secciones; el capítulo III, las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo; y finalmente, en el capítulo IV, que se inicia en el artículo 94 Constitucional y que concluye en el artículo 107, se disponen las facultades, atribuciones y demás características del Poder Judicial de la Federación.

Así, el artículo 102 constitucional se encuentra inscrito en ese capítulo IV, que se refiere al Poder Judicial, tal y como si se quisiera dar a entender que el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal forman parte del Poder Judicial, como ocurrió en el pasado, y como hasta la fecha ocurre en muchas constituciones de otros países del mundo.

⁴ GENIS GONZÁLEZ-MÉNDEZ, Alfredo, *La libertad en el Derecho Procesal Penal Federal Mexicano*, Editorial Porrúa. Av. República de Argentina 15, México 1999. p 33

Ahora bien, en el artículo 102 se dispone que los miembros del Ministerio Público de la Federación serán nombrados y removidos por el ejecutivo sin que por lo demás se obligue a que el funcionario nombrado sea ratificado ya sea por el Senado exclusivamente, o por el Congreso de la Unión, lo que equivaldría a una verdadera cooperación entre dos Poderes para designar al Procurador General de la República. Cabe señalar que esto no tiene mayor relevancia por que lo trascendente no es como se nombra y ratifica a un funcionario público, sino la naturaleza de sus funciones, de sus actividades constitucionales.

2.4 LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA PROCURADURÍA

“Esta estructura se encuentra diseñada en su en su Ley orgánica de 1983, y en el reglamento de esta Ley Orgánica de 1991, que propone que la propia Procuraduría funcionará con su Titular, el Procurador General de la República, una Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, cuyo titular suple las ausencias del Procurador General; una Subprocuraduría de control de procesos; dos Subprocuradurías regionales, Norte y Sur; Oficialía Mayor; Contraloría interna; Coordinaciones Generales para la atención para los delitos contra la salud, y General Jurídica; y diversas Direcciones Generales, que conforman las autoridades centralizadas de la propia institución”.⁵

Debe subrayarse que todo este cuerpo centralizado se complementa con un grupo desconcentrado formado por Delegaciones Estatales y Metropolitana, que desempeñan en forma permanente esa delegación de facultades del Procurador, y que actúan en cada Estado, y en el Distrito Federal para apoyar las atribuciones del Procurador General de la República, auxiliándolo en el cumplimiento de sus deberes. Las Subprocuradurías Regionales actúan como funcionarios de enlace

⁵ CASTRO V., Juventino, *La Procuración de la Justicia Federal*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1999. p 41

en la siguiente forma: en la zona norte fiscalizando en los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. La zona sur realiza esa coordinación con los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Las atribuciones de averiguaciones previas y procesos, en forma concentrada y centralizada, se realizan mediante Fiscalías Especializadas, en la siguiente forma: las Fiscalías Especializadas en la rama de Averiguaciones Previas son: para la atención en materia de delitos fiscales y banca; para la atención de delitos previstos en leyes especiales y casos relevantes; y para la atención de delitos patrimoniales no violentos.

En los procesos existen Fiscalías Especializadas que se crearon para la atención de delitos contra la salud, de delitos fiscales y de banca, de delitos cometidos por servidores públicos y de delitos patrimoniales violentos, de delitos previstos en leyes especiales y en delitos patrimoniales no violentos, además existe una coordinación de procesos relevantes.

2.5 EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL COMO PERSECUTOR DE LOS DELITOS

El Ministerio Público Federal como persecutor de los delitos; en términos del artículo 21 en el orden general, 102 B apartado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere a la materia Federal, donde se señala que el Ministerio Público es el funcionario al cual le incumbe la persecución de los delitos.

“Así se dice textualmente en el artículo 21, que por supuesto encabeza todo el cuerpo del artículo afirmando que la imposición de las penas es propia y

exclusiva de la autoridad judicial. Una vez que se hace esa distribución de funciones en el artículo 21, respecto a la propiedad y exclusividad en la imposición de las penas (y por lo tanto en su absolución), por parte de las autoridades judiciales, la disposición hace referencia a la persecución de los delitos como incumbencia del Ministerio Público, habiéndose hecho referencia a ese concepto “persecución” de los delitos, que aparentemente no nos informa nada, o por el contrario pretende indicar algo muy diferente, por que no es técnico-jurídico el concepto de perseguir delitos”.⁶

Lo mismo ocurre en el artículo 102 apartado B en su párrafo segundo vuelve a insistir en el mismo concepto al afirmar que incumbe al Ministerio de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden Federal.

Por lo tanto, partiendo del artículo 21 del texto fundamental, podríamos entender que en el lenguaje constitucional se quiere decir que perseguir los delitos es investigarlos y seguirlos dentro de un proceso, en el cual concurrirán el Ministerio Público con el acusado y la defensa de él, para convencer al juez de que se está en el caso de hacer la declaratoria de responsabilidad y por tanto de individualizar la sanción penal que resulte aplicable.

2.6 EL MINISTERIO PÚBLICO EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS

El Ministerio Público desde la independencia hasta la fecha es el que se encarga de averiguar los delitos mediante las pruebas, razón por la que se considera con derecho para acusar al detenido.

⁶ FERNÁNDEZ MADRAZO, Alberto, *Derecho Penal Teoría del Delito*, UNAM, primera Edición. México 1997. p 47

El Representante Social, cuya actuación había sido indefinida y débil, a partir de la Constitución vigente adquiere importancia mayúscula, de simple figura decorativa pasa a ser elemento básico en la administración de justicia penal y de los demás intereses que le encomiendan las leyes.

“Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedaría asegurada porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que deberá expedirse en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige. Asimismo, todos los artículos que conforman nuestra Carta Magna están dirigidos a proteger los derechos de los mexicanos y a la clara y expedita impartición de justicia. Por cuanto al Ministerio Público Federal, las bases de organización y funcionamiento quedaron asentadas en el artículo 102, que dice: La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación , cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. Debiendo estar presidido por el Procurador General, el que deberá de tener las mismas cualidades requeridas para el Ministerio de la Suprema Corte de Justicia.”⁷

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal y por lo mismo, a él 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 que se suscitaren entre dos o más estados de unión, entre un estado y la Federación y entre los poderes de un mismo estado. Las Leyes Orgánicas del Ministerio Público en México tanto en el fuero común

⁷ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos, *Derecho Procesal Penal*, Editorial McGraw Hill, Segunda Edición, México, Distrito Federal. P.39.

como Federal, fueron elaboradas siguiendo los lineamientos de la Constitución de 1917.

La averiguación previa, como etapa del procedimiento penal ha sido expuesta por distinguidos investigadores en diversas obras que se utilizan en las escuelas y facultades de Derecho, en los cursos de Derecho Procesal Penal, ocupándose de esa etapa procedimental dentro del amplio campo que abarca la citada materia, pero poco es lo que se ha dedicado al estudio específico de la averiguación previa.

Por otra parte, por cuanto hace a la consignación de la Averiguación Previa, una vez que se presentaron, todos los elementos de convicción ante la autoridad ministerial correspondiente, ésta consignará la averiguación previa, ante una autoridad jurisdiccional, que será quien determine si es que se comprobó la existencia de un delito en contra de los intereses del afectado.

Respecto a la Averiguación previa, no está por demás hacer mención de cómo es que se origina ésta y los pasos a seguir para su debida integración, la Legislación Penal Federal contempla la obligación que tiene toda persona, que en ejercicio de sus funciones públicas tenga conocimiento de la probable comisión de un delito a participarlo de inmediato al Agente del Ministerio Público, transmitiéndole todos los datos que tuviere y poniendo a disposición, a los inculpados si los hubiere.

Las denuncias o querellas se podrán formular verbalmente o por escrito, describiendo los hechos delictivos, sin calificarlos jurídicamente y deberá hacerse a la brevedad posible para que la investigación de los hechos sea más fácil, dada la inmediatez en que se informa al órgano investigador de los delitos.

En la Averiguación Previa el Ministerio Público es la autoridad administrativa con facultades para integrar la Indagatoria. Este periodo llamado también de preparación de la Acción Penal, se inicia con la denuncia o la querrela y concluye cuando el Ministerio Público está en aptitud de ejercitar o no la Acción Penal ante el Juez correspondiente.

Es importante señalar que no se admite intervención de apoderado jurídico para la presentación de denuncias, salvo en el caso de personas morales, que podrán actuar por conducto de apoderado general para pleitos y cobranzas. Las querellas o denuncias formuladas en representación de personas morales, se admitirán cuando el apoderado tenga un poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial para formular denuncias o querellas.

Cabe resaltar que en lo que se refiere a las actuaciones en materia penal, podrán practicarse a cualquier hora y aún en los días feriados, sin necesidad de previa habilitación, es decir, en el supuesto de que se haya cometido un ilícito o conducta presumiblemente constitutiva de delito en un día inhábil, no será necesario esperar hasta el próximo hábil, ésta se podrá denunciar en el momento que se cometa el mismo.

La Denuncia es el medio para dar a conocer a las autoridades la probable comisión de un delito o para enterarlas de que éste se ha llevado a cabo, en otras palabras, es el medio por el que los particulares hacen del conocimiento del Ministerio Público que se ha cometido un hecho delictivo ya sea en su perjuicio o en contra de un tercero.

La denuncia puede presentarla cualquier persona, cumpliendo así con un deber impuesto por la ley, ya que la denuncia de los delitos es de interés público.

Los delitos que se cometan en la vida ordinaria de la sociedad son perseguibles por la autoridad local (Fuero Común) de acuerdo con el lugar donde sucedió el hecho delictivo, o bien, por la autoridad Federal, cuando los delitos son contemplados por la ley Penal Federal (Código Penal Federal.) o bien, interviene un servidor público de la Federación o algún ente Federal o se afecta algún bien de su propiedad.

Cuando se trata de los delitos que se persiguen a petición de parte ofendida, no solamente el agraviado, sino también su representante o apoderado legal, pueden hacer del conocimiento del Ministerio Público el hecho delictivo.

La primer interrogante que surge en esta materia será la de conocer la competencia de la Autoridad que habrá de conocer el caso que se vaya a denunciar.

“Al respecto, la justicia penal del orden común se administra, en el Distrito Federal, en primer término por el Agente del Ministerio Público del fuero común, (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal) que será la autoridad que conozca del delito cometido, mismo que se encargará de consignar, es decir, reunir todos los elementos suficientes para ejercitar la acción penal en contra del denunciado y/o quien o quienes resulten responsables de la comisión del ilícito, dichos elementos serán proporcionados por el denunciante o su apoderado legal que fungirá como coadyuvante del Ministerio Público.”⁸

Las denuncias ante el Ministerio Público del Fuero Común se presentan cuando se afecta únicamente bienes jurídicos propiedad de particulares o se afecta intereses de esta naturaleza, esta denuncia, será presentada por la víctima de la comisión del ilícito.

⁸ DÍAZ ARANDA, Enrique, *Derecho Penal. Parte General*, primera edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2003. p.51.

Se presentará denuncia ante el Ministerio Público de la Federación, cuando se afectan intereses o bienes jurídicos propiedad de la nación, de paraestatales tales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, y demás supuestos que contempla el Código Penal Federal.

También se presentará denuncia ante el Ministerio Público de la Federación cuando se denuncie o ponga a disposición a persona que cometa delitos de los contemplados en el Código Penal Federal, como lo son, secuestro, delincuencia organizada, portación de arma de fuego sin licencia o de uso exclusivo del ejército, fuerza aérea y armada entre otros que contempla el catálogo de delitos de ordenamiento en mención.

Por último, la consignación de la averiguación previa, que nos menciona que el Ministerio Público que determine que de la averiguación previa aparece que se ha acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en términos del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, ejercerá la acción penal ante las autoridades correspondientes y expresará la forma de realización de la conducta.

En el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público:

- Promover el inicio del proceso penal.
- Solicitar las órdenes de comparecencia para la declaración preparatoria y las de aprehensión.
- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño.
- Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados.
- Pedir la aplicación de las sanciones respectivas.

2.7 EL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS DERECHOS HUMANOS

El tema y la figura jurídica que venimos desarrollando nos traen a analizar otra cuestión sumamente debatida en nuestro medio; esta discusión a la que me refiero, se enfoca en un supuesto contraste o enfrentamiento entre la misión constitucional de perseguir los delitos y el respeto a los derechos humanos, que en nuestro país preferimos denominar garantías constitucionales.

Se trata de un enfrentamiento no sólo falso, sino absurdo, las funciones del Ministerio Público son constitucionales, y además dan contenido en sí a una garantía constitucional o derecho humano. Trataremos de explicar mejor el artículo 21 constitucional que contiene garantías constitucionales, porque garantiza a las personas que solamente el juez podrá imponer y absolver las penas; solamente el Ministerio Público podrá actuar como acusador público, constituyéndose así el monopolio de la acción persecutoria por parte de él; y finalmente, solamente la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones administrativas ya no por la comisión de delitos, sino por las infracciones o contravenciones, que realicen las personas.

El mejor ejemplo, y que muestra la primera de las obligaciones del Ministerio Público Federal, se encuentra establecida en la fracción I, del artículo 2º, de la propia Ley Orgánica, cuando le obliga: “Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia.” Sin embargo, dicha fracción afirma que toda esta vigilancia está a cargo del Ministerio Público y debe llevarse a cabo “sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas”

2.8 LA DINÁMICA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PROCESO PENAL

“La crítica más común que se hace en relación a la dinámica del Ministerio Público en el proceso penal, que se intenta en fechas recientes actualizar y modernizar, se refiere al hecho de que es práctica común en el Ministerio Público Federal, y en general en todos los Ministerios Públicos locales, el dar por hecho de que en la averiguación previa está la esencia de todo el procedimiento persecutorio de conductas ilícitas, que se va a seguir en contra de una persona probablemente responsable de la comisión de un delito. Bajo este punto de vista, se considera que la averiguación previa es un documento y un instrumento fundamentalmente acabados, que solo deben de sostenerse en el proceso, sin imprimirle mayor dinámica.”⁹

Esto significa un reto para el Ministerio Público dentro del proceso, ya que tendrá que reforzar, enriquecer y consolidar las probanzas hechas por el agente investigador en la averiguación previa, y poder en un momento dado sacar adelante la acusación, independientemente de la tarea que ya hemos considerado, y que es aceptada, de que fundamentalmente deben de contradecir las probanzas de la defensa.

Hay otra faceta muy importante que hacer notar de entrada, respecto a la dinámica del Ministerio Público Federal en los procesos del mismo fuero. Desde el momento en que se consigna la averiguación previa al juez, hasta a aquel en que se inicia el proceso, transcurren un periodo de 72 horas, dentro del cual el inculpado se encuentra retenido, por su juez. Éste examina todas las probanzas contenidas en la averiguación, y las nuevas que se aporten tanto por el Ministerio Público como por la defensa, precisamente ante la comprensión de que hay un periodo de análisis, es por lo que la constitución ha establecido que deban

⁹ GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo Vidal, *La Ley como Límite de los Derechos Fundamentales*, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1997 p 62.

transcurrir 72 horas dentro de las cuales el juez resolverá si debe procesar a una persona por que está demostrado el cuerpo del delito que se le inculpa, y existen elementos que hacen probable la responsabilidad de un acusado en ese delito; o bien, por el contrario, que los elementos no son suficientes para un extremo ni para el otro (demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad), y que por lo tanto se encuentre en la necesidad de, en la obligación constitucional de, dictar un auto de libertad por falta de elementos para procesar.

Finalmente, no debemos olvidar que no solo se ejerce en el proceso penal la acción pública, que significa la dinámica del derecho de castigar, sino también la resolución sobre la reparación del daño, que en su esencia es un derecho privado de una persona para obtener una reparación o una indemnización, y que se le sustrae totalmente de sus posibilidades a la vista de un sobreseimiento o unas conclusiones inacusatorias que le impiden totalmente ejercitar acción indemnizatoria distinta, la cual en ocasiones ni siquiera es posible mediante la interpretación de una acción civil, y en otras por haber prescrito ya la misma.

2.9 LA NECESARIA REFORMA DEL PROCESO PENAL EN MÉXICO

Desde el derecho novohispánico contemporáneo, México ha vivido y practicado la tradición de las leyes de enjuiciamiento civil y penal español. Dicha normatividad para el enjuiciamiento ha cumplido su misión histórica. Permitió la administración de justicia bajo un orden procedimental y predeterminado, realizando el principio español de la “tutela del juicio”.

En verdad realizó los mejores propósitos de no llegar a sancionar a un ser humano, si éste no tiene una verdadera garantía de audiencia y de defensa. Ello es superar la práctica del absolutismo según la cual “el soberano” castigaba a discreción (difícilmente podríamos decir sancionaba), a veces pretendiendo

impartir justicia, y la mayoría de ocasiones dictando decisiones caprichosas y prepotentes, que solo podrían llegar a superarse dentro de un estado de derecho, practicando una democracia que escucha y tiene respeto a la colectividad en lo general, y a los individuos libres en lo particular.

México ha llegado al cruce en el cual el cambio en lo procesal debe imponerse, tal y como está ocurriendo en muchas otras actividades de la convivencia social, el atraso que en realidad debería llamarse inmovilismo, del proceso penal (al igual que los de derecho privado), es patente, y somos muchos los que clamamos por una gran y radical reforma procesal, ya nos es válido parchar los códigos para obtener avances infames.

“En nuestro proceso penal actual, debe destacarse como defectos principales: a) la lentitud en que ellos se desenvuelven a pesar del mandato constitucional que en la fracción VIII del artículo 20, concreta como garantía de un procesado que éste deberá ser juzgado antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena máxima excediere de ese tiempo; b) con mucha frecuencia el juez está presente de las diligencias que se llevan a cabo en el proceso, y en el desahogo de las pruebas que ofrecen las partes, a las cuales solo asiste el secretario del juzgado; c) la rendición de las pruebas confesional y testimoniales, que son totalmente opuestas en la realidad; las versiones que rinden los comparecientes, las cuales son “resumidas” por el secretario en forma tal que se pierden en forma irremediable no solo las modalidades, sino los giros e inclusive las pausas, y con frecuencia explicaciones y descripciones indicativas que resultan fundamentales para el criterio final que debe de utilizar la autoridad judicial ausente, y que los deponentes firman sin releer; d) los procesos con mucha frecuencia se encuentran en lo que podríamos llamar una “fila india” es decir que, por ejemplo, se colocan las testimoniales en batería y para su desahogo en numerosos casos se va incurriendo en el vicio o negligencia de “incorrectas notificaciones”, que obligan a

nuevas citas, con lapsos de tiempo muy separados, y que se respeten totalmente, sin desahogar en situación otras pruebas, en un supuesto “orden” obsesivo que alarga inútilmente el proceso; e) impera el procedimiento escrito, formal, artificial, totalmente alejado de una fuerza vivencial, como si se pretendiera dejar en una total libertad al juez, para sentenciar no tanto sobre hechos reales, sino formalismos plasmados en actas y constancias, únicas que examina y toma en cuenta el órgano sentenciador”.¹⁰

Otras muchas observaciones similares podrían hacerse, incluyendo la actuación de un Ministerio Público ávido de extremar su misión persecutoria, olvidando su institución de buena fe; interpositor de recursos, aunque sea palmario que no tiene motivación funcional, verdaderamente apreciable; ligereza hecha en sus intervenciones realizadas fuera de audiencias públicas, y de procedimientos superiores de supervisión.

Por otra parte, consideramos como un verdadero absurdo reformar la constitución para precisar mayores plazos para la terminación de los procesos penales, porque entonces se establecería la creación de procesos lentos para cumplir con una justicia pronta y expedita. La incongruencia, la falta de lógica jurídica, queda así patente.

Debe por tanto optarse por reformar básicamente nuestro sistema de procesamiento, cumpliéndose además con los mejores principios procesales universales que rigen en la época contemporánea, a la vista de la necesidad, por lo tanto, debe cambiar el sistema de procesar penalmente en nuestro país para ajustar ese procedimiento a los dos principios fundamentales de nuestra constitución en el sentido de justicia pronta y expedita, y además culminación exigida en los procesos en cuatro meses o un año, dependiendo de la probable

¹⁰ GENIS GONZÁLEZ-MÉNDEZ, Alfredo, *La libertad en el Derecho Procesal Penal Federal Mexicano*, Editorial Porrúa. Av. República de Argentina 15, México 1999. p 48.

sentencia que se produzca dentro del proceso mismo, debe haber pronunciamiento de posiciones al respecto, para solucionar el gran cambio en nuestro sistema de procedimiento.

“Es necesario reflexionar con toda profundidad sobre este cambio que se requiere en nuestro proceso penal, para lograr esa prontitud, efectividad y justeza en la impartición de justicia. No es posible que continuemos en estas épocas con el viejo sistema heredado de España, a insistir en que cumplió perfectamente su papel histórico al ordenar que a nadie se le sentencie penalmente sin la tutela de un juicio, pero que para estas fechas resulta lento, burocratizado, que se presta incluso a numerosas inmoralidades y corruptelas, y que permite una intervención muy profusa de muchos elementos tanto del Ministerio Público como del propio juzgado, todo lo cual debe ser totalmente rechazado y abandonado.”¹¹

Con esta idea de un proceso penal hacia el futuro, actualizado y puesto al servicio de los mejores principios procesales en la materia, concluimos esta exposición de la dinámica del Ministerio Público Federal dentro de su misión persecutoria que le fija el artículo 102 constitucional, pero que produce muchas cuestiones de reflexión para poder cumplir mejor con su misión en los aspectos que tienen que ser reafirmados y confirmados y que fija caminos que resultan totalmente indispensables.

¹¹ ORTÍZ ORTÍZ, Serafín, *Los Fines de la Pena*, Primera edición Instituto de capacitación de la Procuraduría General de la República, México, Distrito Federal, 1993. p 50

CAPÍTULO III

EL DERECHO PENAL Y SU EVOLUCIÓN

3.1 DERECHO PENAL Y PROCESAL PENAL

“Existe una relación amplia, entre el derecho penal y el derecho penitenciario ya que lo complementa y le es accesorio, pues inclusive visto el derecho penal como una rama mayor del derecho, está integrado por el derecho penal propiamente dicho o sustantivo, el procesal penal y el ejecutivo penal, ya que la simple definición de los tipos y las sanciones que les son aplicables, el establecimiento de la forma en que debe desarrollarse la investigación y la determinación de la culpabilidad en el caso concreto, carece de sentido si no se ejecuta la determinación precedente.”¹²

Y si en la forma de desarrollar el procedimiento se establecen diversas garantías para proteger al procesado de los posibles abusos o errores de la autoridad, resulta inaceptable que la ejecución, la aplicación del resultado de todo

¹² FERNÁNDEZ MADRAZO, Alberto, *Derecho Penal Teoría del Delito*, UNAM, primera Edición. México 1997. p 51

ese procedimiento y la búsqueda de los fines o el fin declarado de la sanción aplicada, no se apoye en una legislación igualmente elaborada y cuidada.

Y ambas ramas del derecho penal y procesal penal, están sujetas e implicadas con el derecho ejecutivo y las tres se apoyan y generan las acciones que se requieren para cumplimentar la inicial, luego la segunda y finalmente la tercera que se basa en las dos primeras.

Por cuanto hace al proceso penal podemos citar primeramente sus antecedentes, en los cuales encontramos que es el modo legalmente regulado de realización de la administración de justicia, que se compone de actos que se caracterizan por su tendencia hacia la sentencia y a su ejecución, como concreción de la finalidad de realizar el Derecho penal material.

Estos actos se suceden entre la noticia del delito, a partir de la cual se promueve la acción, y la sentencia. Los actos marchan sin retorno, proceden, hacia el momento final.

Dentro de esos actos procesales "vivos" que montan la impulsión del proceso, se ha distinguido los de mera investigación o instrucción, los de persecución, que luego continúa con el auto de procesamiento, la elevación a juicio, la citación a juicio, la audiencia.

El fin institucionalmente propuesto para el proceso penal es la realización del Derecho Penal material. La satisfacción del tipo penal de que se trate en el caso concreto genera una relación jurídica sustancial que funda una pretensión punitiva que se lleva al proceso por medio de la acción penal.

“Según el profesor Percy Chocano Núñez, autor de Teoría de la Actividad Procesal y Derecho Probatorio y Derechos Humanos, el Derecho Procesal Penal,

se divide en Teoría General del Proceso, Teoría de la Prueba y Teoría de la Actividad Procesal. La Teoría General del Proceso, trata de las instituciones que regulan el proceso en general, como la jurisdicción, la competencia, los sujetos procesales y las medidas coercitivas o cautelares. La teoría de la prueba trata sobre la forma en que debe probarse una imputación y comprende el concepto de la prueba, la diferencia entre prueba y medios de prueba, teoría de la actividad probatoria, la carga de la prueba y la valoración de la prueba. La Teoría de la Actividad Procesal, trata sobre los actos procesales, lo que implica la estructura del acto procesal, la clase de actos procesales, el tiempo en la actividad procesal.”¹³

En cuanto a sus sistemas el proceso penal puede descansar en uno de estos tres sistemas:

- a) Acusatorio,
- b) Inquisitivo, y
- c) Mixto

En la mayoría de las naciones comenzó en la forma acusatoria, pasando luego al sistema inquisitivo y posteriormente a lo largo del siglo XIX al sistema mixto.

Por su parte, el sistema acusatorio es originario de Grecia y fue adoptado y desarrollado por los romanos. En un principio corresponde a la concepción privada del Derecho penal, en cuanto el castigo del culpable es un derecho del ofendido, quien puede ejercitar su derecho o abandonarlo; si lo ejercita, el castigo y el resarcimiento del daño se tramitan en un mismo procedimiento, sin que haya distinción entre procedimiento penal y procedimiento civil.

¹³ GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo Vidal, *La Ley como límite de los derechos fundamentales*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1997. p 66.

Se basaba este sistema en los siguientes principios básicos:

- Facultad de acusar de todo ciudadano.
- Necesidad de que alguien distinto al Juez formule acusación para que pueda existir un juicio. El Juez no procede "ex officio".
- Quien juzga es una Asamblea o Jurado popular, por lo que las sentencias no son apelables, sino que rige el principio de instancia única.
- El de libertad personal del acusado hasta que exista sentencia condenatoria.
- El de igualdad absoluta de derechos y deberes entre acusador y acusado.
- El que el Juzgador limite su juicio a los hechos alegados y probados.

Por otra parte, el sistema inquisitivo es una creación del derecho canónico de la edad media, extendiéndose a toda Europa continental y perviviendo hasta el siglo XVIII, surge como consecuencia de tres factores:

- La aparición de los estados nacionales.
- La pretensión de la universalidad de la iglesia católica.
- El conflicto de los estados nación por someter al poder feudal y a los considerados infieles.

Descansaban en los siguientes principios:

- Concentración de las tres funciones de acusar, defender y juzgar en manos de un mismo órgano.
- Esas funciones se encomiendan a unos órganos permanentes, con exclusión de cualquier forma de justicia popular.
- El procedimiento es escrito, secreto y no contradictorio. No existe, pues, debate oral y público. Como contrapartida se establecen los

principios de la prueba legal o tasada, y de la doble instancia o posibilidad de apelación (origen de la organización jerárquica de los tribunales).

- Se admite como prueba bastante para la condena la de la confesión del reo.
- El acusado no tiene derechos frente al inquisidor por ser éste considerado infalible, característica que se le atribuye por ser el poseedor del poder divino de juzgar.

El sistema de enjuiciamiento penal inquisitivo comienza a declinar con la Revolución Francesa y el consiguiente cambio de paradigma social (surgen las garantías procesales, los derechos del hombre, etc.).

El sistema acusatorio formal o mixto fruto de las nuevas ideas filosóficas, como reacción ante las denuncias secretas, las confesiones forzadas y la tortura, surge en Francia, como un nuevo sistema procesal penal que respeta el derecho de todo ciudadano a ser juzgado públicamente en un proceso contradictorio, pero conservando un elemento del sistema anterior, el de la acusación oficial, encargada a funcionarios que de modo permanente suplan la carencia de acusadores particulares, con lo que nace el Ministerio Fiscal, que es órgano independiente de los juzgadores y representante de la ley y de la sociedad. Además, se conserva una fase de investigación secreta, escrita y no contradictoria, que a diferencia del sistema inquisitivo no sirve de base a la sentencia, sino a la acusación. La sentencia sólo puede basarse en las pruebas practicadas en el juicio.

Por esa mezcla de caracteres se le denomina sistema mixto y se caracteriza porque el poder estatal no abandona a la iniciativa de los particulares la investigación y la persecución de los delitos, pero el Estado, en cuanto juzga, no

investiga y persigue, porque se convertiría en parte, y con ello peligraría la objetividad de su juicio.

Los principios en que descansa este sistema son:

- La separación de la función de investigación y acusación y la función de juzgar. Para que haya juicio es preciso que exista acusación y la función de acusar corresponde, no siempre en exclusiva, a órganos públicos especiales.
- Del resultado de la instrucción depende que haya acusación y juicio, pero el juzgador ha de basarse en las pruebas del juicio oral.
- El acto del juicio es oral, público y confortativo, y se rige por el principio de inmediación, dependiendo la sentencia de la apreciación por el Juez, no sometida a regla alguna.
- Según el modelo francés, la sentencia se da mediante una cooperación de Magistrados y Jurados. La combinación de ambos elementos en la Administración de Justicia varía según los distintos países. Puede excluirse la participación del jurado y conservarse todas las demás notas esenciales.

3.2 FINES DEL DERECHO PENITENCIARIO

El estudio científico del derecho penitenciario implica un sistema de interpretación y comprensión mediante el estudio metodológico de las normas y disposiciones que lo integran.

Sin embargo, analizando el fin último del derecho, especialmente del derecho penal, como género que comprende tanto el derecho penal sustantivo, el adjetivo y al ejecutivo o penitenciario, podemos comprender de que el fin del derecho es el de la preservación y protección de los bienes jurídicos que implican

los más altos valores del hombre, para permitir una convivencia social, armónica y pacífica, lo cual puede traducirse en un aspecto pragmático de prevención del delito.

Es así como se entiende que el fin del derecho penitenciario es la ejecución de la pena y todo lo que ésta tiene señalado en la ley, analizado desde un punto de vista formal, aún cuando doctrinariamente la pena contemple fines más amplios o más reducidos.

“A continuación citaremos algunos aspectos importantes de la pena, entendiendo que la ejecución de ésta es el fin del derecho penitenciario, aunque hay que estar concientes de que dicha ejecución es una actividad compleja que implica los fines de la pena, que pueden ser:

- La protección de la convivencia y de los bienes jurídicos;
- La prevención social;
- La reeducación;
- La resocialización ;
- La readaptación;
- La reinserción social;
- El simple castigo;
- La incapacitación del delincuente o,
- La defensa de la sociedad, entre otros.

“Se dice también que toda acción humana tiene un fin y que la pena como acción humana y estatal, en el ámbito del derecho, tiene como fin la prevención del delito, se puede realizar, en el mundo jurídico, por dos caminos: “actuando sobre la colectividad, esto es, la comunidad jurídica, o actuando sobre el individuo que tiende a delinquir o comete o ha cometido un delito”.¹⁴

¹⁴ MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *Derecho Penitenciario*, tercera edición, Editorial McGrawHill, México, Distrito Federal. p 71.

En el primer caso se habla de prevención general que intenta actuar sobre la colectividad y en el segundo caso se dice que es prevención especial que intenta actuar sobre el individuo que ha cometido un delito y es sujeto de una pena, respecto a la cual, señala que abarca tres momentos, la conminación, la imposición y la ejecución de la pena.

3.2.1 Ámbito de Aplicación

Toda rama del derecho tiene un espacio, temporal, personal y territorial en donde va aplicarse.

El caso del derecho penitenciario, con sus propias características, es semejante a cualquier otra rama jurídica y muy cercana al derecho penal, pues como queda explicado, es accesorio y consecutivo a éste.

3.2.2 Temporalidad

Toda normatividad jurídica presenta limitaciones en cuanto al tiempo, tanto para el inicio como para la terminación de su vigencia. Asimismo, la vigencia de una ley termina mediante se derogación o abrogación, que puede señalarse expresamente por el legislador o bien derivarse de una nueva ley, total o parcialmente contraria a su contenido.

3.2.3. Territorialidad

En cuanto al espacio en el cual debe ser aplicada la legislación penitenciaria, referente al interior del país, existe una jurisdicción penitenciaria federal y una local, previstas constitucionalmente en el artículo 18, previsión que se reitera en la legislación federal y estatal penal, procesal y ejecución de penas.

Corresponde a la federación ejercer dicha jurisdicción penitenciaria federal a través del Ejecutivo Federal y esto lo hace mediante la Secretaría de Gobernación, en el citado artículo constitucional se autoriza que mediante la firma de los convenios que legalmente procedan, los sentenciados bajo la jurisdicción estatal, compurguen su condena en instituciones federales, y en la práctica se ha presentado una situación inversa y una mayoría de los sentenciados federales se encuentran compurgando en instituciones estatales: tal vez en razón de las pocas instituciones existentes por parte de la federación.

3.2.4. Personal

En el ámbito de aplicación del derecho penitenciario en razón de las personas, se siguen los principios expresos en la ley penal, procesal o penitenciaria, en cuanto a causas personales que impidan su aplicación, sea por el carácter del individuo autor del hecho delictivo, referido a su estatuto personal que le permita disfrutar de la llamada inmunidad diplomática.

Otro caso de excepción es el del fuero constitucional, señalado para la protección de la función de algunos individuos como los legisladores o el presidente de la república, quienes no podrán ser juzgados sino cuando se haya llevado a cabo el procedimiento especial para despojarlos del citado fuero constitucional.

Por último, otra excepción personal en cuanto a la aplicación o ejecución de una pena privativa de la libertad, se da el caso en el cual se presenten estados de inimputabilidad, como la declaración de existencia o superveniencia de una enfermedad mental, en cuyo caso procedería la aplicación de una medida de seguridad acorde con las características del enfermo.

3.3 EL DERECHO PENITENCIARIO

Para comenzar a hablar de este tema sería prudente y necesario hacer una mención de lo que es el derecho penitenciario en general, el cual es la rama del derecho que se ocupa de la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad o de derechos. Surge como disciplina jurídica autónoma a principios del siglo XX, a su vez se califica como ciencia penitenciaria a la doctrina jurídica dedicada a los temas relativos a la ejecución de la pena privativa de libertad y de todas aquellas sanciones alternativas que las distintas legislaciones imponen como consecuencia jurídica-punitiva por la comisión de un hecho tipificado como delito o falta.

Los centros penitenciarios que existen en la República Mexicana son un total de 447 establecimientos que, de acuerdo con el tipo de autoridad que los tiene a su cargo, se distribuyen de la siguiente manera: 5 federales, 330 estatales, 103 municipales, y 9 del gobierno del Distrito Federal.

“Ahora citaremos algunos datos importantes y por demás interesantes sobre la población de los establecimientos penitenciarios la cual varía significativamente de un centro a otro, los del Distrito Federal son los más poblados ya que dos de sus centros cuentan con casi 8 mil internos, le siguen los centros estatales que, en la mayoría de los casos, cuentan con una población que varía entre 500 y cinco mil internos, siendo lo más frecuente que tengan un promedio aproximado de mil. Por su parte, los centros federales cuentan con cerca de 500 internos, mientras que los municipales son los de menor población. En cuanto a su nivel de seguridad, tres de los centros federales, que se ubican en los estados de México, Jalisco y Tamaulipas, son de alta seguridad. Existe, por otro lado, un centro de baja seguridad, en tanto que el resto de los centros penitenciarios son de seguridad media.

La composición de la población penitenciaria por sexo es de 96% hombres y 4% mujeres, proporción que se ha mantenido constante a lo largo de las últimas décadas y que es similar a la que existe en países con un nivel de desarrollo similar al de México (Azóala, 1998). Del total de la población interna, un 57% ha obtenido sentencia en tanto que un 43% son reos sin condena, porcentaje que se ha mantenido más o menos constante a lo largo de la última década. En este aspecto México se aparta de la mayoría de los países latinoamericanos que tienen porcentajes más elevados de presos sin condena.

En cuanto al fuero, 26% de los internos a nivel nacional se encuentran acusados por delitos del fuero federal mientras que 74% por delitos del fuero común, porcentaje que tampoco se ha alterado significativamente durante la última década. Cabe señalar, sin embargo, que, debido al tráfico de drogas, los estados de la frontera norte cuentan con una proporción significativamente más elevada de internos por delitos del fuero federal como puede apreciarse en el cuadro siguiente al comparar dichas entidades (Baja California, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua) con el resto de la República.¹⁵

“La población penitenciaria tanto en términos absolutos como por 100.000 habitantes se incrementó a un ritmo de 9% anual en promedio, el crecimiento más pronunciado se observa de manera constante a partir de 1996, sólo en 2002 pareciera que el ritmo de crecimiento habría comenzado a descender, posiblemente debido a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios.

Las prisiones mexicanas tienen hoy en día un sobrecupo, en promedio, de 35%; sin embargo, hay estados cuya población penitenciaria supera en más del 100% su capacidad instalada, particularmente difícil por su sobrepoblación es, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la situación de las

¹⁵ MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *Derecho Penitenciario*, Editorial McGrawHill, México, Distrito Federal. p 73

prisiones en: Baja California, Nayarit, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal, abordaremos algunos de los factores que inciden en el significativo incremento que ha tenido la población penitenciaria durante la última década.

Respecto a los factores que inciden en el incremento, del 100% que ha tenido la población penitenciaria del país entre 1992 y 2003, cabe referir los siguientes: a) incremento en los índices delictivos; b) reformas a los códigos que han endurecido las penas y, c) medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión. Analizaremos brevemente cada uno de ellos.

Incremento en los índices delictivos, el número de delitos que se denunciaron en el país aumentó de 809 mil delitos en 1991 a un millón 517 mil en 2001, lo que representa un incremento del 88% en sólo diez años, en cuanto al número de delitos denunciados por cada mil habitantes, el punto máximo se alcanzó en 1997 con 16.18, bajando a 14.26 en el 2000 y volviendo a subir a 15.1 en el 2002. Las entidades con los índices de delincuencia más elevados, son: Baja California, Distrito Federal y Quintana Roo.”¹⁶

“Vale la pena señalar que este incremento en el número de delitos denunciados ha tenido lugar a pesar de que, de acuerdo con todas las encuestas de victimización que se han levantado, el porcentaje de delitos que no se denuncian también se habría incrementado año con año durante los últimos siete años. En efecto, de acuerdo con estas encuestas, entre 70 y 80% de los delitos que han tenido lugar durante dicho periodo no han sido denunciados a las autoridades, de igual modo conviene tomar en cuenta que 93% de los delitos quedan impunes, dado que sólo 7% de los que son denunciados dan lugar a que se inicie un proceso ante el poder judicial.

¹⁶ http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=119514&tabla=nacion. Fecha de consulta 11 de marzo de 2011.

En cuanto a las reformas que han endurecido las penas, otro factor que ha contribuido a incrementar la población de las prisiones, es el de las reformas a los códigos penales que tuvieron lugar a partir de 1994 mediante las cuales se tipificaron como graves una gran cantidad de delitos dando por resultado que se elevaran las penas. Asimismo, diversos delitos quedaron exentos de la posibilidad que se otorgaran beneficios de preliberación a quienes los cometieran, incrementándose considerablemente su permanencia en prisión, es el caso de los delitos contra la salud (tráfico de drogas) para los que no se admite reducción alguna de la pena impuesta por los jueces.

Por cuanto hace a las medidas administrativas, de igual forma, debe tomarse en cuenta que quienes finalmente resuelven sobre la permanencia de los internos en prisión no son los jueces sino el personal técnico de los centros penitenciarios que cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación. Ello ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y que los beneficios se otorguen de manera arbitraria e inoportuna, sobre todo si se considera que dicho personal tiene a su cargo la revisión de muchos más expedientes de los que puede tramitar, es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2,000 expedientes a su cargo, lo que explica que no logren otorgarlos oportunamente, no existen estudios que demuestren cuál de estos u otros factores tienen un mayor impacto sobre el crecimiento de la población penitenciaria, los datos apuntan, no obstante, a que más que un crecimiento de flujo nos encontramos frente a un típico aumento de stock, es decir, la evidencia inicial apunta a que la población creció más por la extensión de las condenas que por el número de ingresos.”¹⁷

¹⁷ <http://www.gestiopolis.com/economia-2/sistema-penitenciario-retributivo-en-mexico.pdf>. fecha de consulta 13 de marzo de 2011.

En resumen, a pesar de que la situación de las prisiones y el incremento de la actividad delictiva se han tornado en un serio problema, México no escapa a lo que es la norma en la región, donde la ineficacia institucional y el aumento de la criminalidad son fenómenos que claramente se han agudizado en la década de los noventa.

“Asimismo citaré algunos aspectos de la incidencia delictiva como se verá, la distribución de los internos por delito que encontramos en las prisiones, obedece a la capacidad de los sistemas de procuración de justicia de aprehender a los sospechosos y a la de los tribunales de imponer sanción a los culpables, es decir, la composición de la población por delito no corresponde sólo a la distribución de los delitos que efectivamente se cometen multiplicados por la duración de las penas que les corresponden, sino, más bien, a la capacidad que tienen las instituciones del sistema de justicia para aprehender y condenar a los responsables, como lo muestra el cuadro siguiente, los internos detenidos por delitos violentos constituyen el grupo mayoritario, esto no sólo se debe a que sus sentencias son más prolongadas, sino también refleja el incremento que este tipo de delitos ha tenido durante los últimos años, por ejemplo el robo con violencia es el delito que más se ha incrementado durante la última década, así, otro ejemplo, mientras que en 1990 se registraba en la Ciudad de México un robo con violencia por cada dos sin ella, en 1997 el 55 % de los robos se efectuaron con violencia, de igual modo, mientras que en 1994 sólo 28% de los asaltantes en la Ciudad de México estaban armados, en 1999 ya lo estaba el 70%, y si en 1994 sólo una de cada diez víctimas de asalto resultaba lesionada, en 1999 lo fue una de cada tres, en la encuesta que levantamos en 2002, 57% de los acusados por robo con violencia admitió haber utilizado un arma así como 56% de los acusados por delitos contra las personas, también lo hizo, en resumen, la imposición de condenas más severas, y por lo tanto el incremento en el número de internos, también refleja una incidencia mayor de delitos violentos.

Los delitos reportados. En una situación de equilibrio óptimo, las prisiones deberían albergar una proporción de internos cuyos delitos reflejaran la distribución de los que realmente se cometen en la sociedad, controlando la severidad de la pena, la actividad delictiva se mide tanto por los delitos que se reportan a las autoridades cuanto por los resultados que se obtienen de las encuestas de victimización, debido a que en México no existen encuestas de victimización estandarizadas, sólo es posible medir la evolución de la actividad delictiva a través de los delitos reportados, sin embargo, es preciso señalar que esta variable es sensible a la confianza que la ciudadanía tenga en las instituciones de justicia y en la eficacia percibida de las mismas, es decir, si la ciudadanía percibe a las instituciones como eficaces y confía en las mismas, las denuncias tenderán a aumentar, de lo contrario, éstas disminuirán sin que ello implique una reducción de la actividad delictiva, esto último parece ser lo que ha venido ocurriendo en México durante la última década.¹⁸

“Por otra parte, del total de delitos reportados en 1998, 43% fueron robos; 18% lesiones; 10% daño en propiedad ajena; 5% delitos contra la salud (tráfico de drogas); 4% amenazas; 4% fraude y 3% homicidio, en cuanto al robo, el promedio fue de 583 robos por 100 mil habitantes, de acuerdo con otra clasificación, en 2001 los delitos se distribuyeron de la siguiente manera: robo 37.2%; lesiones 17.9%; daños a bienes de las personas 9.8% y otros delitos 35.1% (Secretaría de Seguridad Pública, 2003), como se observa, la denuncia de delitos ante las autoridades muestra un fuerte sesgo en el que prevalecen los delitos menores a los que se imponen sentencias cortas, de ser así, por lo menos en una primera lectura, la población carcelaria dista mucho de reflejar la distribución de la actividad delictiva que realmente tiene lugar en la sociedad.

Por lo que respecta a las ciudades con más alta criminalidad en el país en 1998, fueron: Tijuana con 3,429 delitos por 100 mil habitantes; la zona

¹⁸ <http://escholarship.org/uc/item/18w2r3h7>. fecha de consulta 15 de marzo de 2011.

metropolitana de la Ciudad de México con 2,851; Ciudad Juárez con 2,803 y Guadalajara con 2,779 en estas ciudades el robo representó entre 45 y 61% del total de los delitos cometidos.

Los principales problemas de los centros penitenciarios de México. Tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales, esta sección describe y analiza algunas de ellas. Recientemente el secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, hizo un recuento de algunos de los principales problemas que enfrenta el sistema penitenciario mexicano, reconoció la existencia de redes delictivas y vínculos de parentesco entre personal administrativo, de custodia e internos, lo que ha propiciado, dijo, altos índices de corrupción en dichos centros. Asimismo, se refirió a la venta de favores por parte del personal a los internos o sus familiares y agregó: “las estructuras de readaptación son quizás uno de los focos de corrupción más graves que existen en el país”.¹⁹

“En los centros penitenciarios existe una infraestructura para conformar una red de datos que se emplea en menos del 10% de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada, no se cuenta, por ejemplo, con las huellas de todos los procesados por delitos del fuero común, tampoco se cuenta con información verificable sobre los detenidos, sea que estén en proceso o que ya hubieran obtenido sentencia. De acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública, entre 1998 y 2002 se invirtieron 5 millones de dólares en la construcción de 62 nuevos centros penitenciarios; sin embargo, se requería un millón y medio adicional para poder terminar 32 de ellos que quedaron inconclusos, la misma fuente indica que, durante dicho periodo, se han invertido 40 millones de dólares en capacitación, armamento, equipo, transporte e infraestructura dentro de los sectores de

seguridad y justicia pero, a pesar de ello, los índices de criminalidad continúan incrementándose, de manera semejante, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, reconoce: “las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente.” Añade que, de los más de 165 mil delincuentes presos, se estima que sólo 7 mil son de alta peligrosidad; es decir, 4% del total, según este Programa: “la falta de recursos financieros y de personal calificado, repercute en la carencia de sistemas de seguridad confiables y en la ineficiencia de las funciones de custodia, ya que éstas no se efectúan conforme a las leyes y reglamentos en vigor, propiciando altos niveles de corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento”, por su parte, y sólo como un ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registró un total de 1,600 quejas por la violación de diferentes derechos que presentaron los internos en centros penitenciarios de la ciudad durante 2002, la encuesta que levantamos permite documentar algunos de los problemas antes señalados así como efectuar un análisis más puntual y detallado acerca de las condiciones de vida de los internos en centros penitenciarios en el país, algunos de los resultados son muy indicativos, por lo que se refiere al sobrecupo, encontramos que en los penales comprendidos en el estudio, hay celdas para 3 internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para 5, son habitadas por más de 20, en relación con la dotación de bienes de consumo básico, 53% de los internos entrevistados considera que los alimentos que les proporcionan son “insuficientes” mientras que 41% los considera de “mala” o “muy mala” calidad. Asimismo 29% señaló que no cuenta con agua suficiente para beber.”²⁰

¹⁹<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1400/1/11.%20Investigaci%C3%B3n.%20C%C3%A1rceles%20en%20M%C3%A9xico...%20Marcelo%20Bergman%20y%20Elena%20Azola.pdf>. Fecha de consulta 15 de marzo del 2011.

²⁰ <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1400/1/11.%20Investigaci%C3%B3n.%20C%C3%A1rceles%20en%20M%C3%A9xico...%20Marcelo%20Bergman%20y%20Elena%20Azola.pdf>. Fecha de consulta 15 de marzo de 2011.

Una de las primeras conclusiones que esta situación general nos permite extraer, es que las prisiones no se consideran un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda política de México como de las políticas de asignación de recursos, las prisiones no son vistas, en otros términos, como un renglón en el que merece la pena invertir, sino, más bien, como un gasto que siempre sería deseable poder economizar.

Entre los temas que se debaten al interior del campo penitenciario no parece haber una discusión que pondere seriamente los costos y los beneficios de esta política o que se centre en el análisis riguroso de los riesgos que entraña, entre otros, los resultados de la encuesta permiten señalar que no puede afirmarse que seguir considerando a la prisión como una institución poco relevante o marginal sea un hecho banal o que carece de consecuencias, queda claro que los familiares asumen con frecuencia, y de diferentes maneras, una parte importante de los costos de reclusión del interno dado que lo abastecen de bienes y servicios básicos que la institución no les proporciona o lo hace de manera insuficiente. Esto significa que la institución impone, o admite de facto que se impongan, penas que incluyen a la familia, que trascienden al interno, además de que esta situación es jurídicamente inadmisibles, coloca en una situación de desventaja a aquellos internos que carecen de familia o cuyas familias no están dispuestas o no tienen la posibilidad de asumir dichos costos, no obstante, tampoco encontramos que este tema esté comprendido en el debate, cada vez más necesario, en torno de los límites y los alcances de la función penitenciaria.

En relación con otras instituciones que cumplen alguna función dentro de los sistemas de seguridad pública y justicia y que inciden directa o indirectamente en la institución penitenciaria, algunos datos que arrojó la encuesta ilustran aspectos que omiten las estadísticas oficiales.

“Una figura muy importante es la Policía, existe en México un total aproximado de 360 mil policías tanto judiciales como preventivos, el nivel de formación y de especialización de la mayor parte de los policías es bajo, y su capacidad para investigar los delitos muy pobre, asimismo, no se ha logrado terminar con la corrupción, el abuso de poder y el uso innecesario de la fuerza, los sistemas de control interno son prácticamente inexistentes y tanto policías como ex policías han tomado parte con frecuencia en el crimen organizado, particularmente en el tráfico de drogas y secuestros, por lo que prevalece en el país un alto nivel de desconfianza pública hacia los distintos cuerpos policíacos, por ejemplo, autoridades del Estado de México informaron recientemente que cerca del 90% de las bandas de secuestradores que han detenido, cuentan entre sus integrantes con uno o más policías o ex policías, los datos de la encuesta revelan que 13% de los internos ha prestado servicio en las fuerzas armadas o la policía, 33% de ellos se hallan detenidos por homicidio; 27% por secuestro; 25% por fraude o peculado; 19% por lesiones; 14% por robo con violencia; 11% por delitos sexuales y 8% por delitos contra la salud, por su parte, el secretario de Seguridad Pública señaló recientemente que el Sistema Nacional de Seguridad cuenta solamente con las huellas dactilares de 10% de los policías del país, pero sin que se sepa si efectivamente pertenecen a ellos o no.

En cuanto a las instituciones de procuración de justicia, el país cuenta con una Procuraduría General de Justicia de la República y 32 Procuradurías locales, la primera se encarga de perseguir los delitos del fuero federal y las segundas los del fuero común, el desempeño de las procuradurías es también ampliamente cuestionado.

En los juzgados, la proporción de personas que no fueron informadas de su derecho a no declarar, bajó 14 puntos porcentuales respecto al 80% de quienes no fueron informados de este derecho en las agencias del Ministerio Público, sin embargo, todavía a dos terceras partes de los consignados, 66%, no se les

informó sobre este derecho y poco más de una cuarta parte, 27%, no contó con un abogado al momento de rendir su declaración preparatoria, 71% de los sentenciados reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria, de igual modo, 80% reportó que nunca tuvo la oportunidad de hablar con el juez, si bien una parte de los encuestados percibe que, de haber sobornado a las autoridades, podría haber eludido la prisión, esta percepción de corruptibilidad no se distribuye de manera uniforme entre los distintos tipos de autoridades que intervinieron desde que el interno fue detenido hasta que recibió sentencia, así, mientras que 52% de los sentenciados considera que pudo haber quedado en libertad de haber sobornado a los policías, esta proporción se reduce a 37% al referirse al Ministerio Público y disminuye al 27% con relación a los secretarios de acuerdo o los jueces.”²¹

“Ahora bien el Poder Judicial, en el sistema federal de justicia está compuesto por 183 cortes de distrito, 74 cortes de apelación y una Corte Suprema, en el ámbito local el sistema cuenta con 830 juzgados penales, existe también insatisfacción y una desconfianza muy generalizadas con respecto a la actuación de estos órganos, los datos que obtuvimos en la encuesta acerca del desempeño de estos órganos, son los siguientes:

Del total de los sentenciados entrevistados, 65% dijo que se declaró culpable ante el Ministerio Público (en las procuradurías de justicia). Las razones que adujeron para ello, se distribuyen de la siguiente manera: 50% porque se reconocen como culpables; 23% por haber sido torturados; 12% por haber sido amenazados; 3% porque se los recomendó su abogado y 2% por habérselo recomendado el Ministerio Público, el 10% restante proporcionó otras razones.”²²

²¹ <http://www.cejamericas.org/nexos/45/es/images/mex-sistema-penitenciario.pdf>. Fecha de consulta 16 de marzo de 2011.

²² <http://www.gestiopolis.com/economia-2/sistema-penitenciario-retributivo-en-mexico.pdf>. fecha de consulta 16 de marzo de 2011.

Existe un desequilibrio importante durante el juicio entre acusado y acusadores en detrimento del primero, este desequilibrio se explica, tanto por la falta de una defensa adecuada, como por la ausencia del juez en la conducción del juicio, todo ello da como resultado que el acusado se perciba, la mayoría de las veces, como injustamente castigado. Es posible que tal percepción se encuentre asociada, por lo menos en parte, a la falta de estándares mínimos que hacen que un juicio pueda ser percibido como justo, tales como: la presencia del juez, una defensa de calidad y un nivel satisfactorio de comprensión por parte del acusado acerca de lo que ocurre durante su proceso ya que en muchas ocasiones el personal de los juzgados no explican las cartas que firman por lo que el procesado queda muchas veces ignorando lo que firmó.

3.3.1 Antecedentes del Derecho Penitenciario

Como antecedentes encontramos que la privación de la libertad como pena por la comisión de un hecho típico, antijurídico, culpable y punible (delito) es una técnica penal relativamente reciente. Hasta siglos después de la edad media imperaban los castigos corporales, los trabajos forzados y la pena de muerte.

Los presidios se conciben como lugares de tránsito hasta el juicio o la ejecución de la pena. Posteriormente, ante el fracaso del catálogo de penas descrito se configuró la pena privativa de libertad con objeto de:

- Corregir al culpable y disuadir a la sociedad (prevención especial y general)
- Aislar al delincuente
- Garantizar seguridad
- Contribuir a la maltrecha economía de la época

“Por otra parte, también es adecuado citar algunas de las muchas definiciones que se han ido dando a lo largo del tiempo por diferentes autores, así por ejemplo, para Novelli, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la ejecución de las

penas y las medidas de seguridad desde el momento en que es ejecutivo el título que legitima su ejecución, esta definición proporciona algunos de los elementos indispensables para caracterizar el derecho penitenciario como tal, al señalar que debe ser ejecutiva y ejecutable la decisión que hace legítima la aplicación de la pena, hasta ese momento en que legítimamente se puede cumplir en sus términos la sentencia, debe ejecutarse.

Para Cuello Calón es derecho de ejecución penal, y “contiene las normas jurídicas que regulan la ejecución de las penas y medidas de seguridad, con un predominante sentido de garantía de los derechos del penado”, esto es, implica un sentido de garantía ejecutiva de las penas en beneficio del sentenciado, que complementa las garantías de tipo penal y criminal que se tienen durante todo el proceso penal, lo cual introduce un principio de legalidad en el proceso de la ejecución de penas.

Finalmente, citaremos la definición que nos proporciona González Bustamante, es “el conjunto de normas para la ejecución de las sanciones, de acuerdo con los fines jurídicos y sociales que impone el estado a su función punitiva”, precisando la referencia a la sanción penal y remitiendo la finalidad de la normatividad ejecutiva al fin que el estado, como titular del derecho de castigar, le atribuya a dicha sanción.”²³

3.3.2 Penología y Ciencia Penitenciaria

Al estudiar el derecho penitenciario tenemos primero que hacer una referencia a la forma como ha evolucionado este concepto, ya que en principio no se le consideró como un sistema normativo ni, mucho menos, como una rama del derecho.

²³ MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *Derecho Penitenciario*, Editorial McgrawHill, México, Distrito Federal. p 45

Este último aspecto es aún muy discutido, además de una gran vaguedad en cuanto a los aspectos doctrinarios. Cabe mencionar que en los últimos tiempos se habla de la teoría de las consecuencias jurídicas del delito, propiciando aún más la indefinición del derecho ejecutivo penal y derecho penitenciario.

Al hacer la referencia a estas teorías de las consecuencias jurídicas del delito y del derecho de la ejecución, de estas consecuencias, se hace una curiosa mezcla de cuestiones de derecho penal sustantivo, procesal y penitenciario, y aun cuando consideramos importante que se realice y se busque teorizar las cuestiones del derecho penitenciario, primero debe limitarse sus horizontes y precisar sus alcances.

3.3.3 Penología

La prisión se convierte en una pena formalmente y mucho después, cuando esta pena empieza a utilizarse como un medio para obtener un cambio de conducta, de mentalidad de los internos, como instrumento con el cual obtener la corrección del hombre delincuente, no se habla de derecho penitenciario ni mucho menos de derecho de ejecución de penas, se habla de penología, de ciencia penitenciaria y de penitenciarismo.

De manera un tanto coloquial, la ciencia penitenciaria se ocupa de los apoyos científicos, de la utilización de los avances que diversas ciencias pueden proporcionar a la ejecución penal para lograr, el arrepentimiento, un cambio de conducta, incluso un sufrimiento, pero en la realidad como ciencia penitenciaria, en la actualidad se le concibe como el conjunto de conocimientos científicos aplicables en la ejecución de la pena de prisión para lograr sus fines.

El estudioso de la materia Cuello Calón, considera que la penología es una disciplina autónoma dedicada al estudio de los diversos medios de represión y

prevención directa del delito (penas y medidas de seguridad), sus métodos de aplicación y de la actuación post-penitenciaria.

Otras fuentes nos indican que la Penología es una discutida ciencia penal que se ocupa de la aplicación y ejecución de las penas, y de forma general del castigo y tratamiento del delincuente.

La discusión sobre su propia existencia diferenciada de la ciencia penitenciaria vinculada al derecho penitenciario, estriba en que trata en muchas ocasiones aspectos que son objeto central de estudio de la anterior. Sin embargo, otros sectores doctrinales le atribuyen un carácter propio y específico, al entender que no solo actúa en el terreno de la aplicación de las penas en el ámbito exclusivo de la prisión, sino también en los casos en que el condenado cumple la sanción penal fuera de un recinto penitenciario.

“Su denominación procede del término inglés Penology, aparecido en 1834 de la mano de Francis Lieber, quien la concibió en el sentido amplio que mantienen sus defensores como disciplina autónoma. Posteriormente, y a través de todo el siglo XIX, se limita su contenido, por influencia de la doctrina francesa, a las penas privativas de libertad, confundiéndose así con la ciencia penitenciaria.

Al desarrollarse en la práctica contemporánea los tratamientos de libertad y semilibertad de los condenados, ha vuelto a adquirir interés. Desde este punto de vista puede definirse como la disciplina que tiene por objeto el estudio de los diversos medios de represión y prevención directa del delito, de sus métodos de aplicación y de la actuación pos penitenciaria.

Forman parte de su contenido toda clase de penas y medidas de seguridad, así como los medios de ejecución y aplicación de las mismas. Dentro de ella ocupa un sector muy importante la ciencia penitenciaria, concebida como rama de

la penología que se ocupa de la pena de prisión, de sus métodos de ejecución y aplicación, y de toda la problemática que la vida en prisión plantea. Los modernos medios de tratamiento en libertad trascienden de lo puramente penitenciario, pero quedan dentro de los límites de la penología. Aparece ésta, concebida del modo expuesto, como ciencia del tratamiento de los delincuentes.

Con este contenido y límite se configura como una disciplina de naturaleza mixta, que no encuentra acomodo ni entre las ciencias normativas ni entre las causal-explicativas. Concebida así, le son aplicables las tres notas que, según García Basalo, caracterizan su naturaleza: jurídica en su base, pedagógica en sus medios, y social en su fin. Esto explica que la Penología utilice en la investigación de su objeto métodos propios de otras disciplinas, en particular los de las ciencias del hombre y los propios de las ciencias sociales. En cuanto a las normas jurídicas que regulan la ejecución de las penas y medidas de seguridad, forman parte de su contenido y la Penología habrá de utilizar para su estudio también el método jurídico.”²⁴

3.3.4 Ciencia Penitenciaria

Algunos autores consideran que, la ciencia penitenciaria es una parte de la penología (que se ocupa del estudio de las penas privativas de libertad, de su organización y aplicación, con la finalidad de reintegrar, profesional y socialmente, a los condenados) y le atribuye a la penología la responsabilidad de estudiar las restantes penas, “capital, restrictivas de libertad o derechos, pecuniarias, así como la asistencia pos carcelaria”.

La ciencia penitenciaria, algunos autores la entienden como un sector especializado de la penología, que es un: conjunto sistematizado de principios

²⁴ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Editorial Porrúa, segunda edición, Tomo I, México, Distrito Federal, 1999. p 87.

relacionados con la naturaleza, ejecución y resultados de las penas privativas de libertad. Es decir, la ciencia penitenciaria, constriñendo su objeto a la fundamental y más importante de las penas, viene a construir un sector especializado de la penología, como ciencia ésta que abarca el estudio de las penas en general.

A pesar de los años transcurridos desde que a fines del siglo XIX, se empieza a hablar de la problemática penitenciaria y de que el término derecho penitenciario ha obtenido prácticamente carta de naturalización en muchas partes del mundo, aún hay algunos países y muchos autores penalistas que no reconocen su existencia y se refieren a todo lo relativo a la ejecución de la pena de prisión como ciencia penitenciaria.

En la actualidad se habla de la ciencia penitenciaria aunque, como ya dijimos, no es una ciencia penitenciaria sino un conjunto de ciencias que auxilian al derecho penitenciario para lograr su fin, que en nuestro país y en el momento actual es fundamentalmente readaptación social del delincuente, y que la verdadera ciencia penitenciaria deberá ser, en su momento, la interpretación analítica y conclusiva del derecho penitenciario.

3.3.5 Penitenciarismo

El derecho penitenciario logra su integración, con el complemento que le proporciona el llamado penitenciarismo, que se entiende como el conjunto de elementos que articulan sustancialmente los diferentes momentos en los que se ejecuta una pena o medida de seguridad, impuesta por una autoridad judicial.

“Finalmente, podemos mencionar que el penitenciarista es un profesional que reúne conocimientos teóricos y experiencia para alcanzar, en forma congruente, los fines de la ejecución penal dentro de los establecimientos penales y en cualquier nivel, esto es, sea en instituciones de máxima, media o mínima

seguridad, como trabajador administrativo, ejecutivo, técnico o de custodia y comenta acertadamente que la ejecución de la pena de muerte queda reservada al verdugo, y no al penitenciario, independientemente de su definición, se debe tener claro que el penitenciarismo, tiene un carácter eminentemente práctico que ayuda a la ciencia penitenciaria y que además acude en apoyo de la política criminológica.”²⁵

²⁵ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Editorial Porrúa, segunda edición, Tomo I, México, Distrito Federal, 1999. p 72.

CAPÍTULO IV

PLANTEAMIENTO DE LA NUEVA REFORMA EN MATERIA PENAL FEDERAL

4.1 IMPORTANCIA DE LA REFORMA PENAL FEDERAL.

Lo que motivó la reforma fue que simplemente para la mayoría de los mexicanos, el problema más importante del país es la seguridad pública, ya que la gran mayoría no confía en los policías municipales, estatales, ni federales, además de tener la estadística de que menos de cinco de cada cien delitos son perseguidos y castigados, y esto también es debido a que las policías federales, estatales y municipales actúan con criterios diferentes, lo que hace muy difícil su coordinación, para combatir a la delincuencia. La delincuencia organizada actúa todos los días en todos los estados de sus diversas modalidades: narcotráfico, secuestro, tráfico de personas, robo de automóviles, prostitución, entre otros.

La delincuencia organizada ha alcanzado un enorme poder económico, cuenta con armas modernas y de alto poder, con vehículos para transporte de

drogas, además de contar con un gran capital para amedrentar y corromper autoridades, policías y jueces, por lo que el sistema parece ser rebasado por la delincuencia, por ello el ejército debe auxiliar a las policías en el combate contra la delincuencia organizada.

La mayoría de los mexicanos tampoco confía en los jueces estatales ni federales, ya que en la práctica, los acusados de haber cometido un delito son culpables y están obligados a demostrar su inocencia, esto es así por que la averiguación previa que se emprende para resolver el delito tiene como objetivo principal acreditar el cuerpo del delito y esto se hace estableciendo una relación de causa con el acusado, al empezar el juicio, el acusado es presentado culpable por el Ministerio Público, entonces el juez expide un auto de formal prisión, y sobre esa base la mayoría de las veces la sentencia es condenatoria.

El proceso penal, incluido el juicio, es escrito en expedientes enormes, el cual se lleva a cabo en las oficinas a puerta cerrada y con mucha frecuencia el juez no es quien conoce el expediente, sino el secretario del juzgado. Los acusados aún cuando no sean delincuentes peligrosos, deben enfrentar el juicio en la cárcel o cuando el delito no es considerado grave, pagar una fianza para enfrentarlo en libertad, y ahí se presenta otro problema, el cual es que con mucha frecuencia las personas no pueden pagar la fianza por su situación económica, y por último las diligencias del juicio ocurren sin que las partes puedan exponer sus argumentos frente al otro y delante del juez.

En cuanto a lo que se reformó específicamente, para poder llegar a la consumación de esta reforma fue lo siguiente:

- Diez artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (16-22, 73, 115 y 123).
- Siete artículos en materia penal (16-22).
- Uno sobre facultades del Congreso de la Unión (73).

- Uno sobre desarrollo Municipal (115).
- Uno en materia laboral (123).

4.1.1 Planteamiento de la nueva reforma.

La reforma constitucional al sistema de justicia penal, aprobada por el congreso de la unión y ratificada por las legislaturas locales, da un vuelco de 180 grados a nuestro sistema penal, que data de 1917, cuando los mexicanos carecían de teléfonos, televisión e internet.

“Una parte de esta reforma, la relacionada con las medidas para combatir la delincuencia organizada, entrará en vigor según se vayan promulgando las distintas leyes secundarias. La otra, la que establece en México el sistema acusatorio, y esto lo hará en un plazo que no exceda los ocho años, este plazo que en principio pudiera parecer largo, es necesario para su instrumentación, después de todo, la reforma implicará modificaciones a distintas leyes, en algunos casos, se crearán nuevas figuras, los jueces de control y de ejecución de sentencias, por ejemplo.

Asimismo, se requerirá infraestructura, como la construcción y operación de las salas donde se desarrollarán los juicios orales e instalaciones para ubicar los institutos de justicia alternativa o sus equivalentes. Por otra parte, será necesario hacer un enorme esfuerzo para capacitar a los jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores de oficio, peritos y abogados, ya que las reglas del proceso penal serán muy distintas a las que existen hoy, el buen éxito de la reforma exigirá un cambio de mentalidad en la sociedad civil en su conjunto”.²⁶

²⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADO DE LA REPÚBLICA, *Revista jurídica de la nueva Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia*, se terminó de imprimir el mes de julio de 2008, en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte ocho, Colonia Felipe Pescador, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06280, México, Distrito Federal. p 2

4.2 ALCANCES, BENEFICIOS Y PROBLEMÁTICA DE LA NUEVA REFORMA EN MATERIA PENAL FEDERAL

Por disposición constitucional explícita, toda persona acusada de algún delito será inocente hasta que se demuestre lo contrario, desde el momento de su detención y después ante el juez, a toda persona inculpada se le informará de qué delito se le acusa y cuáles son sus derechos, incluido el de guardar silencio, lo que después no podrá ser usado en su contra. Para aclarar la acción de la justicia se creará un nuevo tipo de juez, denominado juez de control, el cual resolverá de manera inmediata y por el medio más rápido las solicitudes que le haga el Ministerio Público de medidas cautelares o precautorias y técnicas de investigación, respetando las garantías de la víctima y el acusado. De todas las comunicaciones entre Jueces de control, Ministerio Público y otras autoridades, se llevará un registro preciso, el juez de control podrá radicar o no en el Distrito correspondiente a la acción.

Para iniciar un proceso penal, en vez de averiguación previa se llevará a cabo una investigación para establecer que el delito ocurrió verdaderamente, y en lugar de acreditar el cuerpo del delito para culpar al acusado, se demostrará su posible participación. Para comenzar el proceso, situación del Auto de Formal Prisión, se libraré un Auto de Vinculación a Proceso, esto significa que en casos menores o de poca peligrosidad, si el juez considera que el acusado no causará daño, no se escapará y no pondrá en riesgo la investigación, la vida o la integridad de otras personas, podrá enfrentar el proceso en libertad, y quedará a decisión del juez la aplicación de medidas que aseguren la comparecencia del acusado a las audiencias del proceso. Esto contribuirá a reducir la población de las cárceles, en caso necesario, el juez podrá resolver la prisión preventiva por tiempo limitado.

La prisión preventiva se limitará para los casos en que otras medidas cautelares o de prevención no sean suficientes para garantizar que el acusado se

presente a las audiencias, para proteger a la víctima, a los testigos o la comunidad, cuando se trate de un delincuente que se encuentre en proceso o haya sido sentenciado antes por haber cometido un delito doloso, o cuando se trate de violación, secuestro o delitos violentos cometidos con armas, la carga de la prueba, es decir, la obligación de demostrar la culpabilidad de una persona, recaerá en el Ministerio Público, ya no será como ahora, en que el acusado se encuentra en la necesidad de demostrar su inocencia.

En la investigación participará la policía, al mando del Ministerio Público, esto permitirá que desde el principio la policía esté obligada, por ejemplo, a preservar la escena del crimen y las primeras evidencias del mismo, como debe procederse en una investigación adecuada, asimismo se hace mención de que toda prueba que sea obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, lo mismo que cualquier confesión obtenida sin presencia del abogado defensor, todo inculcado tendrá derecho a que lo defienda un abogado titulado, al que podrá elegir libremente incluso desde el momento de su detención, se acabará con la posibilidad de que el defensor sea “una persona de confianza”, como actualmente puede ocurrir y que con frecuencia no es otra cosa que un “coyote” o una persona sin la preparación adecuada, y cuando el acusado no quiera o no pueda designar un abogado para su defensa tendrá derecho a que el juez le designe un defensor público, que deberá ser abogado titulado y deberá ganar cuando menos lo mismo que un representante del Ministerio Público, con esto se espera que mejore la defensoría de oficio, que ahora deja mucho que desear.

“El objetivo del proceso penal se define con toda claridad como el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune, y que los daños causados por el delito se reparen. Esto significa que el Ministerio Público podrá recobrar plenamente su carácter de buena fe, pues el procedimiento ya no lo obligará a tratar de demostrar que el acusado es necesariamente el culpable, su guía será ahora la búsqueda de la verdad, sin

importar a quien favorezca, de esta manera, los juicios ganarán en imparcialidad”.²⁷

Con la reforma se amplían y precisan los derechos o garantías del acusado o denunciante, así como los de las víctimas y ofendidos. Las audiencias preliminares y las audiencias del juicio deberán ser públicas, podrán asistir a ellas las personas que lo deseen, a esto se le llama en la ley “principio de publicidad”, en todas las audiencias estará presente el juez, sin que pueda nombrar a nadie en su representación, a este principio se le llama “inmediación”.

“Por otra parte, sólo se considerarán como pruebas las que sean presentadas en la audiencia de juicio, a este principio se le llama de “concentración” por que en la audiencia deberá concentrarse el desahogo de las pruebas, el juez no podrá efectuar ninguna audiencia sin que estén presentes las dos partes, que son el acusado y su abogado, y la víctima y el Ministerio Público como acusador, en todas las audiencias las partes estarán en igualdad de condiciones para conocer de viva voz las pruebas y argumentos de la parte contraria y presentar los propios también oralmente, este es el principio de “contradicción”, central para que los juicios sean equitativos, las audiencias de los juicios serán continuas, aunque puedan durar varios días, hasta que se llegue a la sentencia, con esto, los juicios, que ahora pueden durar años, se desahogarán con mayor rapidez, de hecho el juicio podrá terminar anticipadamente cuando el acusado reconozca la culpa, esté dispuesto a reparar el daño como lo señale el juez y la víctima esté de acuerdo, a esto se le llama “medidas alternativas de solución de controversias”, se trata de una tendencia mundial, conocida como “justicia restaurativa”.²⁸

²⁷ DÍAZ ARANDA, Enrique, *Derecho Penal. Parte General*, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2003, p 59.

²⁸ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Editorial Porrúa, segunda edición, Tomo I, México, Distrito Federal, 1999. p 90.

Solamente la autoridad judicial podrá imponer o modificar las penas, esto significa que las atribuciones del Poder Ejecutivo se limitarán al funcionamiento de las cárceles. Para la imposición o modificación de penas en las cárceles se creará un nuevo tipo de juez que será el Juez Ejecutor, que además de vigilar y controlar el cumplimiento de las penas tendrá la obligación de proteger los derechos de los reclusos y evitar abusos.

4.2.1 Mecanismos alternativos para solucionar los conflictos

Actualmente, la justicia penal llega a ser una pesadilla para quienes han sido víctimas de un delito. En el caso de un choque de autos, por ejemplo, se involucran policías, peritos, agentes del Ministerio Público, auxiliares, secretarios, jueces, magistrados... A los afectados no les interesa iniciar un muy largo proceso para que “se haga justicia”, sino que se les repare el daño a la brevedad.

Por tanto, uno de los principales propósitos de la reforma es garantizar que los problemas se resuelvan apegados a derecho, sí, pero del modo más rápido posible. Para ello se ha incorporado a la Constitución la justicia alternativa, una forma de desahogar la mayoría de los problemas mediante el diálogo y la conciliación entre las partes antes de llegar a juicio.

Además de permitir una pronta reparación del daño o la indemnización a las víctimas, la justicia alternativa evitará que buen número de asuntos se prolongue indefinidamente en las agencias del Ministerio Público o en los juzgados, por razón de tiempos, plazos y otras minucias procesales, mientras menos asuntos “menores” se ventilen ante un juez, la justicia será más eficaz, pues los responsables de procurar e impartir justicia podrán dedicar más tiempo y atención a los asuntos graves, como homicidios o secuestros.

4.2.2 Establecer el principio de oportunidad del ministerio público

“Al amparo de este principio, el agente del Ministerio Público podrá no iniciar o no continuar una investigación, ¿En qué casos podrá invocarse este principio? En aquellos en que no exista interés público en perseguir penalmente un caso. Tal vez se trate de un delito de cuantía menor, cometido sin violencia, en que un proceso penal resultaría más gravoso para las partes. Quizás estemos hablando de un delito imprudencial, con motivo del tránsito de vehículos, cuando el mismo inculpado sufre lesiones.

Esto no significa que se vaya a dar una vuelta el problema, el agente del Ministerio Público, en todos los casos, deberá vigilar que cuando proceda, se garantice la reparación del daño. La víctima u ofendido tendrán, en todo momento, la posibilidad de impugnar, ante el juez, la aplicación de este criterio.”²⁹

4.2.3 Solicitar ante el juez el ejercicio de la acción penal, sin la Intervención del Ministerio Público.

En los casos en que la ley lo establezca, las víctimas u ofendidos podrán acudir directamente ante el juez para ejercer la acción penal, sin necesidad de iniciar una averiguación previa o investigación en una agencia del Ministerio Público.

En la materia civil o familiar, por ejemplo, si se desea iniciar un juicio de arrendamiento o un divorcio, no se acude ante una instancia previa: el caso se plantea directamente ante el juez. El derecho penal debe adoptar algunas de las estrategias que han funcionado en otros campos.

²⁹ <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/ABCReforma.html>. fecha de consulta 22 de marzo de 2011.

La acción penal privada, como se conoce esta figura, puede ser de utilidad en algunos delitos de querrela o de carácter patrimonial, cuando la víctima u ofendido tiene toda la información necesaria acerca del delito. Será el juez quien determine si la querrela reúne los requisitos y pruebas para iniciar un juicio.

4.2.4 Implementar juicios públicos y orales

Aunque la idea de la reforma es que la mayoría de los casos penales se resuelvan a través de la justicia alternativa, esto es, sin llegar a juicio, hay algunos asuntos que, por su gravedad o por la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes, deben ser examinados por un juez.

Con la reforma, los pocos asuntos que lleguen a juicio serán ventilados en público (publicidad); el Ministerio Público y la defensa podrán exponer y refutar en igualdad de condiciones (contradicción); el ofrecimiento y desahogo de las pruebas se realizarán en una sola audiencia (concentración); el juez estará presente en ésta (inmediación) y todo se efectuará de modo oral. Los juicios serán más rápidos, transparentes y equitativos que los actuales.

Naturalmente, esto exigirá el desarrollo de nuevas destrezas para la argumentación jurídica y explicación detallada de los hechos ante el público. Los protagonistas del proceso deberán presentar los hechos y saber rebatir las posiciones contrarias yendo al grano en cada punto. La sociedad se dará cuenta, así, de la honestidad de los jueces, la preparación de los fiscales, la probidad de los defensores y la capacidad técnica de policías y peritos.

4.2.5 Suspender un proceso bajo condición

En concordancia con las prácticas internacionales, la reforma contempla que podrá suspenderse un proceso penal antes de que se dicte sentencia, en las

formas que prevea la legislación penal. Lo anterior, cuando se considere que se puede llegar a una solución justa sin agotar los muy largos procedimientos que suponen algunos casos.

En delitos relacionados con daño en propiedad ajena, por ejemplo, podría recurrirse a estas “salidas anticipadas” si están a salvo los derechos de las víctimas y el inculpado acepta someterse a las restricciones y condiciones que establezca el juez. Dichas restricciones pueden consistir, entre otras, en no aproximarse a la víctima o en efectuar trabajos en beneficio de la comunidad, como barrer calles o pintar bardas. Si el inculpado cumple con las condiciones impuestas por el juez, durante el tiempo que se le señale, el juicio no tiene por qué continuar, desde luego, ante un incumplimiento, el juicio se reanuda y el inculpado se enfrentará a la posibilidad de ser privado de su libertad.

4.2.6 Abreviar el procedimiento ante el reconocimiento de participación en el delito.

Otra forma de abreviar el proceso podrá darse cuando el inculpado reconozca, en presencia del juez y de su defensor, los hechos delictivos que se le atribuyen. En este caso deberán existir elementos suficientes que relacionen al inculpado con los hechos.

El juez convocará a audiencia de sentencia, verificando que las pruebas y las declaraciones de los testigos sean congruentes con la aceptación del delito, para evitar que inocentes confiesen por pecadores. En este supuesto, la sentencia del inculpado podrá atenuarse.

A esta forma de abreviar el proceso podrá recurrirse, particularmente, en los casos de delito flagrante. Sin embargo, es preciso señalar que reconocer la participación en un delito es un derecho del inculpado. Podrá ejercerlo o no para

ahorrar tiempo y dinero. No obstante, si el inculpado desea un juicio en el que se desahoguen y controviertan pruebas y declaraciones de peritos y testigos, podrá optar por éste.

4.2.7 Ampliar los derechos de las víctimas u ofendidos

“En concordancia con los principios internacionales, la reforma otorga los siguientes derechos a las víctimas u ofendidos:

1. Solicitar directamente la reparación del daño, sin menoscabo de que el Ministerio Público pueda hacer lo propio.
2. Solicitar la revisión, por parte de un juez, de las acciones y omisiones del Ministerio Público, mediante un procedimiento ágil, que vigile que la investigación se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia.
3. Solicitar al juez que dicte medidas preventivas que ayuden a su protección, así como a la restitución de sus derechos. Esto, sin necesidad de esperar el final del juicio.

La ley señalará los casos en que las víctimas u ofendidos podrán presentar su denuncia, de manera directa, ante el juez.”³⁰

4.2.8 Proteger con mayor eficacia los derechos humanos de los Inculpados

“Otro aspecto que se fortalece con la reforma constitucional es la protección de los derechos de los inculpados. Para lograr dicho propósito, se incluyeron algunas medidas, entre las que destacan:

1. La presunción de inocencia queda consagrada en la Constitución, lo cual significa que hasta que se le declare culpable un inculpado se considerará inocente y será tratado como tal.

³⁰ <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/ABCReforma.html>. fecha de consulta 22 de marzo de 201

2. Sólo la autoridad judicial, a solicitud del Ministerio Público, podrá expedir órdenes de cateo. En ningún caso el Ministerio Público podrá realizar tales cateos sin la orden de un juez.
3. La defensa sólo la podrá realizar un experto en Derecho. Esto evitará que personas sin conocimiento de la ley hagan una mala defensa de los indiciados, complicando su asunto en lugar de resolverlo.
4. No se admitirán comunicaciones que violen la confidencialidad; si bien las comunicaciones privadas podrán ser aportadas como prueba, de manera voluntaria, por las personas que participaron en ellas. El juez valorará su importancia, siempre y cuando contengan información relacionada con el delito.”³¹

4.2.9 Explicar públicamente las sentencias

Es frecuente que un juez imponga una pena de prisión al acusado de un delito. El tribunal unitario revisa el caso y reduce la pena a la mitad. Después, el tribunal colegiado ordena la liberación del acusado, aduciendo que éste es inocente, ningún abogado podría explicar y la sociedad difícilmente podría comprenderlo por qué existe tanta disparidad de criterios, menos aún si consideramos el hermetismo en que todo ocurre.

En México, la oscuridad procesal hace que se apele un buen número de los asuntos. Esto se traduce en rezagos y costos significativos para el sistema de justicia y los ciudadanos.

“La reforma constitucional establece que, al dictar la sentencia que dé fin a un juicio, el juez explique, en audiencia pública, qué razones tuvo para absolver o condenar a una persona, qué elementos consideró en su decisión y por qué, en caso de haber condenado, impuso cinco y no siete años.

Una medida como ésta, aplicada en países jurídicamente desarrollados, hace que sólo 10% de las sentencias se apelen, pues la mayoría de las personas quedan, si no satisfechas, al menos conscientes acerca de qué consideró un juzgador al momento de dictar sentencia.”³²

4.2.10 Fortalecer la investigación del delito a cargo de la policía, bajo la conducción jurídica

Considerando que la precisión, al momento de determinar las facultades de cada institución pública, es primordial para exigir una gestión administrativa eficaz, la reforma define qué corresponde hacer a la policía y qué al Ministerio Público.

Hasta ahora, la investigación de los delitos se encontraba a cargo del Ministerio Público, que tiene bajo su mando a la policía. Esto generaba problemas de coordinación entre ambos y propiciaba que el Ministerio Público no atendiera de manera adecuada su principal función, la de probar los hechos ante los tribunales.

La policía, por su parte, solía desvincularse de la investigación, al no ser la responsable directa de la misma. Esta falta de articulación se traducía en la falta de auténticos responsables de recabar datos, reunir evidencias y convertir dichos datos en una herramienta efectiva para que los fiscales pudieran perseguir el delito y obtener las sentencias más altas para quienes más gravemente habían dañado a la comunidad.

La reforma permitirá que la policía tenga autonomía técnica y funcional al realizar la investigación de los delitos, bajo el mando y conducción jurídica del Ministerio Público. Esto no sólo permitirá una comunicación más fluida entre una y

³¹ <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/ABCReforma.pdf>. fecha 23 de marzo de 2011.

³² www.reformapenal.inacipe.gob.mx/ABCReforma.html. fecha de consulta 23 de marzo de 2011.

otro, sino que hará posible una investigación científica, objetiva y profesional, obteniendo mejores resultados de ambas partes en lo que le corresponde hacer a cada uno, dando como conclusión una mejor investigación.

4.2.11 Restringir la prisión preventiva

“Ante el abuso que se ha hecho de la prisión preventiva la reclusión de una persona a la que aún no se le ha dictado sentencia, la reforma propone tres medidas básicas para su aplicación:

1. La prisión preventiva será la excepción y no la regla. Sólo se podrá privar de la libertad a una persona sujeta a proceso penal, tratándose de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos por medios violentos, armas y explosivos, así como por delitos graves cometidos contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad o contra la salud.
2. En los demás casos, sólo se impondrá prisión preventiva cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la presencia del imputado, el adecuado desarrollo de la investigación, la protección de la víctima o tratándose de reincidentes por delitos dolosos. El juez tendrá que decidir, a solicitud del Ministerio Público, cuándo procede esta medida cautelar y explicar su decisión, pero ésta no podrá exceder del tiempo que la ley fije como pena del delito por el cual se está procesando al imputado.
3. En caso de que hubieren transcurrido dos años sin que el juez pronuncie sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato, mientras se siga el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.”³³

³³ <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/ABCReforma.html>. Fecha de consulta 24 de marzo de 2011.

4.2.12 Crear un juez de control

“El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia de los estados deberán tener jueces de control. La función de este juez no sólo será asegurarse de que no se vulneren los derechos de las personas que intervienen en el procedimiento penal (ya sean víctimas, testigos o inculpados), sino verificar la legalidad de las actuaciones de todos los que intervengan en el proceso penal, hasta antes del juicio, esto sobre todo debido a las negligencias que en algunos casos se presentan por parte de la autoridad y los mismos defensores.

Asimismo, los jueces de control estarán facultados para autorizar, de manera inmediata, a solicitud del Ministerio Público, medidas que puedan restringir los derechos del inculpado con motivo de la investigación. Por ejemplo, si existen indicios de que en un domicilio se ocultan armas reservadas para uso exclusivo del ejército, el agente del Ministerio Público podrá solicitar, vía telefónica o correo electrónico, una orden del juez para ingresar a dicho domicilio. Esto evitará los trámites burocráticos, que tan útiles resultan a la delincuencia y le permiten actuar con tanta rapidez. Deberá existir registro confiable de todas las solicitudes y comunicaciones entre el Ministerio Público y el juez, para tener un control en esas solicitudes y así evitar que el Ministerio Público haga solicitudes innecesarias o con fines distintos para los que se creó.

Los jueces de control podrán realizar la supervisión judicial de los convenios conciliatorios a que lleguen las partes en un proceso de justicia alternativo y, en los casos de procedimientos abreviados, serán quienes dicten sentencia. Todo esto los convertirá en protagonistas indispensables del nuevo sistema de justicia

penal y así los jueces ya existentes tendrán una carga de trabajo menor, con el fin de hacer más eficiente la impartición de justicia en México.”³⁴

4.2.13 Impulsar la creación de jueces de ejecución de sentencias

“La imposición de las penas, su modificación y duración, corresponderá, en todos los casos, a la autoridad judicial. Hasta ahora, la ley concedía facultades a las autoridades administrativas para otorgar la libertad anticipada a los sentenciados que, estando en la cárcel, hubieren cumplido con determinados requisitos.

Esto provocaba que en ocasiones se liberara a personas cuya excarcelación era inadecuada o, por el contrario, que personas ya readaptadas continuaran en la cárcel. Implicaba, en suma, que las autoridades administrativas modificaran sentencias judiciales según su saber y entender.

Para evitar lo anterior, la reforma propiciará la creación de jueces de ejecución de sentencias, que revisarán las penas impuestas y resolverán, en un marco de legalidad, acerca de su modificación y duración, de acuerdo con la conducta y grado de readaptación del reo.”³⁵

4.2.14 Fortalecer las herramientas legales para poder luchar contra la delincuencia organizada

Intentar combatir a la delincuencia organizada como si se tratara de delincuencia común, ha resultado contraproducente. Al efecto, la reforma constitucional establece algunas medidas, entre las que destaca dotar al Congreso de la Unión de facultades exclusivas para legislar en torno a este fenómeno que

³⁴ www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/ABCReforma.pdf. fecha de consulta 24 de marzo de 2011.

tanto preocupa a los mexicanos y que no puede ni debe verse como algo sin importancia ya que hoy en día se ha convertido en una de las principales razones por las cuales hay tanta drogadicción en los jóvenes, balaceras, secuestros, extorsiones entre otros delitos tan peligrosos y delicados.

Si cada estado de la República emite normas para perseguir a la delincuencia organizada, corremos el riesgo de que dichas normas sean contradictorias y peor aún que unas anulen los efectos de las otras, dado que a la delincuencia organizada le resulta sencillo planear sus acciones en una entidad, operar en otra y huir a una tercera, lo cual los beneficia y como se mencionó con anterioridad es la delincuencia organizada tan fuerte económicamente hablando que con dichos recursos no solo compran armas mejores que las del ejército mexicano, si no que también se asesoran con abogados muy preparados los cuales los ayudan a estudiar cuales son las mejores estrategias para que puedan seguir cometiendo delitos con el menor riesgo posible.

Asimismo, la ley establecerá beneficios para los inculcados, procesados o sentenciados que presten ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada.

4.2.15 Establecer medidas especiales para que los sentenciados por delincuencia organizada cumplan su condena

La reforma determina que, en caso de delincuencia organizada, se establezcan centros especiales de prisión preventiva y de ejecución de sentencias. Por tanto, los reos no podrán gozar del beneficio de compurgar su pena en el centro más cercano a su domicilio. Si a esto se suma la disposición de restringir las comunicaciones de los presos con las personas que se encuentren en el exterior e imponerles medidas de vigilancia especial, será más fácil desarticular

³⁵ www.reformapenal.inacipe.gob.mx/ABCReforma.html. fecha de consulta 24 de marzo de 2011.

las bandas mejor organizadas, ya que de lo contrario, se les permitiría indirectamente que siguieran operando desde adentro de los reclusorios y mandando ordenes a los demás integrantes de sus aliados.

4.2.16 Delimitar los alcances del arraigo

En muchas ocasiones, mientras se realiza la investigación de un delito relacionado con la delincuencia organizada, quien es investigado puede tratar de escapar o poner en peligro a la víctima. Ello hace necesario arraigar a las personas que se presume hayan participado en una acción delictiva, la cual es delicado y debe ser el juez muy precavido al momento de conceder una orden de arraigo pues podría incurrir en algún abuso cuando la persona que es arraigada no tiene intervención alguna el suceso a investigar.

No obstante lo anterior, el arraigo no estaba regulado por la Constitución. Esto provocó largas discusiones en el ámbito judicial, pues por ser una medida que afectaba la libertad personal, debiera estar contemplada en nuestra Carta Magna.

Así, para evitar abusos en su aplicación, se estableció en la Constitución que el arraigo sólo podrá decretarlo un juez, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de bienes o personas, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado escape de la acción de la justicia.

El arraigo, que sólo procederá en casos de delincuencia organizada, no podrá exceder de 40 días, salvo que el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En este caso, se podrá prolongar por un periodo igual; es decir, hasta 80 días, pero transcurrido este periodo ya no se podrá tener por más tiempo arraigado a ninguna persona

Algunas asociaciones que protegen los derechos humanos han destacado que esto puede prestarse a algún abuso, lo cual es cierto. Por ello, es necesario afinar los instrumentos de control para que dichos abusos no ocurran; Sin embargo, la Constitución señala que es el juez quien deberá establecer el lugar y el tiempo de ejecución del arraigo, lo que evita la discrecionalidad de otras autoridades,.

4.2.17 Aplicar los bienes de la delincuencia organizada a favor del estado.

Para combatir eficazmente a los delincuentes organizados, es necesario pegarlos donde más les afecta, lo cual obviamente son sus ganancias. Hasta ahora, mientras una persona era juzgada por su posible participación en la delincuencia organizada, podía seguir disfrutando de sus ganancias por medio de familiares, cómplices o prestanombres. Peor aún: podía seguir usándolas para cometer más delitos desde el interior de la misma prisión con tan solo dar ordenes e instrucciones de cómo y donde obtener dinero sucio y seguir fraguando ilícitos.

Con la reforma, a través de un nuevo procedimiento la extinción de dominio el juez podrá resolver que los bienes económicos que hayan sido instrumento, objeto o producto de la delincuencia organizada, o que hayan sido utilizados para ocultar o mezclar bienes ilícitos sin importar a nombre de quien estén, pasen a ser propiedad del Estado y sean utilizados para financiar la lucha contra el crimen, así como servicios médicos y sociales, ya que de esta manera se obtiene un doble beneficio para el estado, por una parte debilitar a la delincuencia organizada y por otra crear obras a favor de la ciudadanía.

Esta medida ha sido utilizada con éxito en otros países, porque resta capacidad de operación a los criminales y les impide que, mediante terceros, administren las ganancias obtenidas por la comisión de un delito.

4.2.18 Fortalecer el sistema nacional de seguridad pública

Se fortalece el sistema nacional de seguridad pública al establecer reglas para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los miembros de las instituciones de seguridad pública, esto con el fin de pulir y restringir el acceso a dichas corporaciones, ya que como es sabido la mala preparación de los miembros policíacos propicia que el crimen organizado tome ventaja de estos.

Con esto se intenta coordinar las distintas áreas de seguridad pública entre sí y lograr los objetivos para las que fueron concebidas. Al mismo tiempo, se pretende profesionalizar y dignificar a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública a nivel nacional, ya que para hacer frente a la delincuencia es necesario personal eficiente, profesional y comprometido con la sociedad a la que sirve. Sólo así lograremos tener una sociedad más segura y poder enfrentar de una forma más nivelada a la delincuencia.

Como herramienta para desempeñar mejor su trabajo, los miembros del sistema nacional de seguridad pública dispondrán de bases de datos criminalísticos con información que permitirá elaborar programas y políticas de combate al crimen.

Además, se establecerán bases de datos con información acerca del personal que conforman las instituciones de seguridad pública, para minimizar las posibilidades de que malos elementos entren a formar parte de los cuerpos de seguridad o en dado caso de que algunos de los elementos policíacos cometiera algún ilícito o estuviera participando de manera infiltrada con la delincuencia se tendría toda la información necesaria para poder ubicar a ese elemento.

4.2.19 Fortalecer la prevención del delito

Los países desarrollados privilegian la prevención sobre la persecución de los delitos. La reforma eleva a rango constitucional la prevención del delito, una función que corresponde a la federación, a los estados y a los municipios, los cuales tendrán la obligación de generar políticas públicas que permitan la disminución de los delitos, un claro ejemplo, es el de la secretaria de salud publica, cuando hace alusión al uso apropiado de preservativos para así evitar enfermedades o embarazos no deseados, lo mismo en el ámbito de la prevención de los delitos, lanzando campañas acerca de los años que una persona puede pasar en prisión por cometer algún delito en específico.

La prevención del delito es tarea de todos. Por ello, la participación de la sociedad será fundamental, tanto en la denuncia del hecho delictivo, como en la implementación de estrategias comunitarias para prevenir las conductas ilícitas. La evaluación de las políticas preventivas en los niveles municipal, estatal y nacional, así como en la calificación del desempeño de las instituciones de seguridad pública, con la finalidad de lograr una mayor transparencia y la disminución de los índices delictivos, también resultarían tareas decisivas de la sociedad, con esto el país no solo se ahorra mas trabajo para las instituciones encargadas de atender las denuncias, sino también tener una población más consiente de los actos que puede cometer y que no estén permitidos por la ley.

4.2.20 Revisar que toda pena sea proporcional a la conducta que sanciona y a los bienes afectados

Hoy día, los códigos penales contemplan figuras delictivas que difieren en su definición y en la pena aplicable. Por ejemplo, el llamado secuestro exprés (una persona es privada de su libertad durante unas horas, obligándola a revelar los números confidenciales de sus tarjetas de crédito) recibe un tratamiento diferente

en los códigos penales del país: para unos es un robo agravado; otros lo consideran una extorsión; algunos más, una privación de la libertad atenuada por la corta duración... En consecuencia, las penas aplicables difieren de un estado a otro, con lo cual los delincuentes pueden verse beneficiados por el solo hecho de estar en uno u otro estado, lo que no sucedería si se unificaran ciertos criterios como en este caso, por mencionar alguno.

Esta disposición que introduce la reforma, también motivará que se revise cuáles delitos son graves y cuáles no. Por ejemplo, en algunas entidades se sanciona con penas similares al que lesiona gravemente a una persona que al que le hace un tocamiento indeseado de carácter sexual. Estas últimas conductas podrían reprocharse de un modo más proporcional a la gravedad de los hechos, por medio de multas o un arresto administrativo.

El principio de proporcionalidad, establecido en la Constitución, motivará que los congresos estatales y el Congreso federal revisen los códigos penales en cuanto a las penas que sean aplicables y a los tipos penales de los delitos.

4.3 ADECUACIONES CONSTITUCIONALES

A continuación me permitiré plasmar los artículos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fueron reformados para poder implementar y llevar a cabo esta nueva reforma en materia de seguridad y justicia y de esa manera poder compararlos con los ya reformados y hacer un comentario acerca de si realmente fue necesario o no.

Los artículos reformados fueron los siguientes: 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115, 123, lo analizaremos haciendo una comparación entre el texto constitucional antes y después de la reforma, destacando en cursivas, lo que fue

adicionado, a fin de estar en posibilidad de realizar un breve comentario de lo que opinamos respecto de la modificación en turno.

Artículo 16 (después de la reforma) Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta

con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o

ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

El comentario sobre la reforma del artículo expuesto en líneas precedentes: actualmente, el procedimiento penal empieza con una averiguación previa a cargo

del Ministerio Público cuyo principal objetivo es acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad para consignar el caso a un juez y obtener un auto de formal prisión contra el inculcado. Esto significa que se emite el auto después de probar los elementos objetivos del delito y relacionar causalmente el cuerpo del delito con el acusado, lo que en la práctica significa que se le presume culpable, y se ve obligado a demostrar su inocencia, y hacerlo además, sujeto a prisión.

Una vez que la presunción de la inocencia entre en vigor, será el Ministerio Público quien deberá demostrar la culpabilidad del verdadero delincuente en el juicio, y no el acusado, su inocencia. Para ello, la investigación se hará más ágil, sin tantas formalidades, será conocida por el acusado y por la víctima, y confrontada por ambas partes al mismo tiempo, en condiciones equitativas y en presencia del juez, en audiencias públicas y orales.

Por lo que se refiere al momento en que se comete un delito, es decir, a la flagrancia, se entiende también que no solo es al momento de la comisión del delito sino el inmediato siguiente, en los casos en los que se persigue al imputado. Con esta definición se eliminará la posibilidad de que en la legislación secundaria se mantenga la flagrancia “equiparada” actual, que permite extender de 48 a 72 horas la permisión para detener a una persona sin orden judicial. El concepto de flagrancia adoptado es reconocido internacionalmente como el más adecuado para proteger los derechos humanos.

Artículo 17 (después de la reforma) Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La federación, los estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser menores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

El comentario al respecto es que las medidas alternativas también llamadas de justicia restaurativa, recomponen el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la pena de cárcel, de hecho, podrán aplicarse siempre que se garantice previamente la reparación del daño. Con la terminación anticipada de procesos penales, se solucionarán más rápido las demandas de justicia de las víctimas, se reducirá la carga del sistema judicial, posibilitando los juicios orales, y disminuirá la población de las cárceles.

La gran mayoría de la población del país vive en condiciones económicas limitadas, por lo que es frecuente que cuando alguien es acusado no tenga los medios para contratar un abogado particular, y deberá recurrir a la defensoría pública, que ahora se llama de oficio, que la ley garantiza. La calidad del servicio deja mucho que desear, con la reforma, se profesionalizará incluyéndolo en el servicio civil de carrera con el fin de garantizar que lo presten abogados titulados, mejor preparados y bien remunerados. Será una dignificación de la carrera de defensor público y de una mejor protección de las garantías del inculpado.

Artículo 18 (después de la reforma) Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

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

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años

cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común,

podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

El comentario acerca del artículo antes citado sería únicamente haciendo alusión a las medidas de seguridad propuestas para la reclusión de acusados y sentenciados por delincuencia organizada corresponden a la peligrosidad de este tipo de criminales, a los que con frecuencia sus cómplices intentan rescatar de la prisión con una mezcla de corrupción y amedrentamiento con el uso de armas poderosas y sistemas de transporte modernos.

Artículo 19 (después de la reforma) Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el

indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo

de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

El comentario que puedo rescatar de la reforma del artículo citado líneas precedentes es que el auto de formal prisión que ahora se utiliza, como su nombre lo indica, significa en principio la prisión preventiva del o de los acusados durante el proceso y debido a esto, para su emisión se requiere probar que el hecho es idéntico a la conducta prohibida por la ley que no aplica alguna justificación, lo que implica probar la parte esencial que debiera corresponder al juicio. Al eliminarse la formalidad de la averiguación previa y la necesaria acreditación del cuerpo del delito, el auto de formal prisión quedará obsoleto lo que abrirá la posibilidad de que la víctima acceda más rápido a la justicia y que el imputado enfrente el juicio en libertad, según los decida el juez conforme a las pruebas y circunstancias de

cada caso. Una vez emitido el auto de vinculación a proceso, comenzará la preparación del juicio, se limita el uso de la prisión preventiva y se hace más rápido el acceso de las partes al control judicial, es decir, a la protección de sus garantías.

Finalmente, la prisión preventiva se deja para los casos en que sea necesaria para garantizar la eficacia del proceso y proteger el interés social. Cuando no sea necesario, enfrentar el proceso en libertad ayudará a mejorar la capacidad de defensa de los imputados, por tanto disminuirán las fugas por sentirse ya condenado desde antes del juicio, y reducirá la saturación de las cárceles, respetando el principio básico de la presunción de inocencia, así mismo, se evitará el contacto de quienes delinquen por primera vez con los delincuentes profesionales, en la llamada “Universidad del Crimen”.

En relación al artículo 20 constitucional antes de la reforma solo preveía las garantías del inculpado y de la víctima, actualmente contiene un apartado especial referente a los principios generales del proceso penal y conforme a los cuales debe regirse, a partir de la reforma.

Artículo 20 (después de la reforma) El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las

Consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de *toda persona imputada*:

I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador. La ley establecerá beneficios a favor del inculgado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo. En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo

para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. *El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;*

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. *Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y*

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. *Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.*

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

El comentario sobre este artículo es en nuestra opinión el más importante, ya que consideramos que éste, se encuentra el corazón garantista de la reforma, antes solo importaba si el acusado se quedaba preso después del auto de formal prisión, o si podría salir pagando una fianza, ahora se fijan con precisión la modalidad oral y los principios del proceso penal, y se definen con claridad, ampliándose, los derechos, tanto del inculpado, como de la víctima y el ofendido. Se especifican las excepciones en caso de delincuencia organizada, sin perjuicios de derechos como el de la presunción de inocencia, conocer los datos de la investigación y estar siempre en la presentación y desahogo de pruebas. El derecho, en primer lugar, a que el proceso tenga como objetivo establecer la verdad de los hechos protegidos al inocente y procurando que el verdadero culpable no quede impune y se repare el daño a la víctima.

Que el juicio sea público y, por tanto, oral, permite que al darse a la vista de todos se cumplan mejor las garantías del inculpado y se abre espacio para que el juicio pueda resolverse con mecanismos alternativos, o termine con mayor rapidez o de manera anticipada, sin afectar los derechos de las partes, las excepciones se refieren a casos de delincuencia organizada o delitos graves. Uno de los efectos de la presunción de la inocencia es cambiar la orientación de la investigación, por que el acusado ya no estará obligado a demostrar que es inocente, y tanto el Ministerio Público como el Juez tendrán como prioridad el esclarecimiento de los hechos, independientemente de a quien beneficie la verdad. Para iniciar una acción penal, el Ministerio Público deberá, aportar una evidencia sólida, pues ya

no será como ahora, que por la fe pública que tiene, las pruebas que presenta suelen ser suficientes para condenar al acusado. Cuando la reforma entre en vigor, será siempre en el juicio y frente al juez donde deberá acreditarse el delito. Esta reducción de los requisitos para consignar, junto con la reducción del uso de la prisión preventiva, significará una mejor protección a los derechos fundamentales y mayor eficacia para el sistema.

Los resultados de la investigación como información para el desahogo de pruebas y la sentencia, tendrán que ser más objetivos, pues se habrán evaluado ante el juez junto con otras pruebas y argumentos presentados por la parte acusadora y la defensa en igualdad de condiciones.

Así, la convicción con la que deberá de condenar el juez no es subjetiva, si no adquirida después de contrastar y evaluar las pruebas y argumentos presentados por las partes, y el juez tendrá que explicarla al emitir sentencia. Por que implícitamente se refuerzan los derechos humanos y las garantías individuales, las audiencias preliminares también serán públicas, orales y con participación tanto del juez como de la parte acusadora, el acusado y su defensa.

Por otra parte, como ya mencionamos con anterioridad, la presunción de inocencia es el eje de la reforma constitucional para obligar al cambio de sistema en materia de justicia, pues tendrá efectos en cada uno de los pasos del proceso penal, desde su inicio y la investigación, hasta la sentencia. Resulta más acorde con un Estado democrático de derecho que sea la culpa, y no la inocencia, la que deba probarse, así tenemos la eliminación de la condición de que las personas cuyo testimonio solicite se encuentren “en el lugar del proceso” lo cual amplía significativamente la posibilidad de la defensa. Que la defensa deba ser por abogado titulado, elimina la figura de “persona de confianza” de la ley actual, que con demasiada frecuencia no es otra cosa que un “coyote” o litigante sin licencia, que propicia la corrupción. Se mejora, pues la calidad de la defensa.

Para concluir este comentario el fortalecimiento de las garantías de la víctima y el ofendido se dirige a una mejor defensa de su integridad y de su interés, así como a una participación más activa durante el proceso penal.

Artículo 21 (después de la reforma) *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

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

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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

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

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

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

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

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

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

El comentario es que en la actualidad, la policía en México carece de facultades reales de investigación y debe valerse de toda suerte de actos algo raros, para allegarse de información, ahora se establece sin lugar a dudas su deber de investigación, lo que deberá regularse para que actúen con apego a derecho y transparencia, para generar confianza social, con la reforma no quedara duda sobre la responsabilidad policial y su subordinación al Ministerio Público o Fiscal. Una vez que se refleje en las leyes secundarias, esta disposición aumentará considerablemente la capacidad y calidad de la investigación en la procuración de justicia, corresponderá a la policía, por ejemplo la conservación de la escena del crimen y recopilar los primeros datos y evidencias sobre el delito cometido, como arranque de la investigación, será mas probable tener una policía profesional, con facultades suficientes para combatir a la delincuencia. El posible ejercicio de la acción penal por particulares abre un espacio para el control ciudadano sobre las funciones de procuración de justicia.

Al otorgarse al Poder Judicial la facultad exclusiva de modificar las penas y su duración, además de imponerlas, se limitará al Poder Ejecutivo a la organización de las prisiones y a la ejecución de las penas ordenadas por el juez. Para aplicar este principio se creará un nuevo tipo de Juez, el Juez Ejecutor, que vigilará y controlará el cumplimiento de las penas, con la obligación de proteger los

derechos de los internos y corregir abusos y corrupción en las prisiones, nuevamente, se fortalece el papel de los jueces en el proceso.

Además, con los criterios de oportunidad se abre la posibilidad de aplicar la persecución de oficio en función del daño que la conducta delictiva cause al interés público, siempre que la víctima esté de acuerdo. Así, el Ministerio Público podrá administrar mejor los escasos recursos de que normalmente dispone, para perseguir las conductas que más lastiman a la sociedad. Esto desahogará en cierta medida la sobrecarga actual del sistema de justicia. Decenas de miles de acusados esperan sentencia en prisión preventiva en todo el país por delitos patrimoniales menores de cinco mil pesos, en muchos casos se penaliza su condición social más que la gravedad de sus actos, se mantiene a salvo el derecho de la víctima a impugnar el no ejercicio de la acción penal. Se amplía la definición de seguridad pública, desde la prevención de delitos a la persecución, y se agregan los principios de objetividad y respeto a los derechos humanos.

La obligatoria coordinación entre los tres órdenes de gobierno se hace más precisa, al especificar al “Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno” como quienes deberán coordinarse en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y además al regularse la trayectoria del personal de seguridad y justicia con principios y criterios comunes en todo el país y al establecerse la certificación obligatoria del mismo personal, será probable que por fin se mejore la honestidad y la eficiencia de las corporaciones de policía. Con la profesionalización, los reconocimientos y mediadas de seguridad social, se buscará dignificar su función social.

Desde que en 1995 se instituyó, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se hicieron diversos intentos para crear las bases de datos de los diversos delitos, delincuentes y policías con resultados limitados, ahora la obligación será Constitucional.

Por último, plantear metas de políticas públicas de seguridad facilitará la evaluación en una materia tan sensible para la sociedad, las formas de participación social en la evaluación deberán establecerse en las leyes estatales de seguridad pública, además de la federal.

Artículo 22 (después de la reforma) Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, *la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:*

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

Sobre este artículo podemos citar que al incorporarse la proporcionalidad de las penas, se elimina el llamado “populismo punitivo”, consistente en incrementar penas de manera irracional, para aparentar mano dura, penas que rara vez se aplican. Los bienes jurídicos a que se refiere la frase son las garantías que protegen la vida, integridad, tranquilidad y patrimonio de las personas y la comunidad, estas excepciones a la prohibición constitucional de las confiscaciones, tienen por objeto demostrar la estructura financiera del crimen organizado, que es su más firme apoyo. La extinción de dominio es una sanción que se aplicará en un proceso judicial aparte, con todas las garantías para los involucrados, cuando los bienes hayan sido instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando se haya sentenciado al acusado o éste se haya fugado. Hoy, en estos casos no puede ordenarse el decomiso de los bienes asegurados.

Artículo 73 (antes de la reforma) El congreso tiene la facultad:

A XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal y los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. (Esto último, pasó al artículo 21).

XXIV. a XXX. ...

Artículo 73 (después de la reforma) El congreso tiene la facultad:

A XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal y los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de esta Constitución.

XXIV. a XXX. ...

Así de la lectura de la reforma del artículo 73 podemos observar que se sigue conservando el principio de que sólo el Congreso de la Unión podrá establecer las bases de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal para la seguridad pública, y se añade la facultad exclusiva de hacer leyes sobre delincuencia organizada, y para establecer instituciones federales de seguridad pública. Actualmente algunas entidades federativas han creado sus propias leyes de delincuencia organizada, incluyendo delitos que en realidad no

son de esa magnitud, por lo que se aplican incorrectamente las reglas excepcionales para combatir a esa verdadera amenaza, por lo que para evitar violación de derechos humanos es conveniente restringir su aplicación a la Federación.

Artículo 115 (antes de la reforma) Los estados adoptarán...

A VI. ...

La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del régimen correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como fuerza mayor alteración grave del orden público.

...

Artículo 115 (después de la reforma) Los estados adoptarán...

A VI. ...

La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como fuerza mayor alteración grave del orden público.

...

Del análisis del artículo en cita, el comentario es breve y es que se eleva la jerarquía de la regla que rige una relación fundamental para la seguridad pública. Esto permitirá establecer criterios mínimos de organización y eficacia de la policía en todos los municipios de cada estado.

Artículo 123 (antes de la reforma) toda persona tiene derecho...

Apartado A. ...

Apartado B. ...

A XII. ...

XIII. Los militares, marinos personal del servicio exterior, Agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

El estado proporcionará a los miembros en activo del ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir su remoción y, en su caso solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis. a XIV. ...

Artículo 123 (después de la reforma) toda persona tiene derecho...

Apartado A. ...

Apartado B. ...

A XII. ...

XIII. Los militares, marinos personal del servicio exterior, Agentes del Ministerio Público, *peritos* y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

Los Agentes del Ministerio Público, los *peritos* y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, del Distrito Federal, de las Entidades Federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones o *removidos por incurrir por responsabilidad en el desempeño de sus*

funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el estado solo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del Personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El estado proporcionará a los miembros en activo del ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Finalmente como complemento y comentario del artículo estudiado en líneas precedentes tenemos que la precisión de la regla ya existente para la remoción del personal, busca reducir las prácticas ilegales de algunos policías, peritos y agentes del Ministerio Público, cuando sepan que si incurren en ilegalidad, por ningún motivo podrán ser reinstalados en su cargo. Esto afectará sobre todo a quienes están en las corporaciones para delinquir.

Esto significará hacer un esfuerzo especial para dar al personal de seguridad mejores condiciones de trabajo, dignificar su papel ante la sociedad y mejorar su carrera como proyecto de vida.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Se prevé un periodo de transición en el que serán válidos, al mismo tiempo, el viejo sistema y el nuevo por un plazo máximo de ocho años, de modo que la reforma pueda darse poco a poco y ordenadamente en todo el país, de acuerdo con todas las características y los medios de que disponga cada autoridad y cada orden de gobierno. Dentro de ese periodo se irán dando otros cambios con plazos más breves. A partir de que se apruebe la reforma, se fijan seis meses para expedir la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un año para las leyes que establezcan los Sistemas Estatales de Seguridad Pública y tres años para la reforma penitenciaria.

SEGUNDA. Así también desde la aprehensión del detenido hasta su confinamiento en la prisión, existe una alarmante falta de apego a estándares mínimos del debido proceso legal, sistemáticamente se violan los principios básicos en que se sustenta el debido proceso en los ministerios públicos, así como existen serias fallas de procedimiento en las audiencias y las sentencias que, irremediablemente, minan la credibilidad del sistema de justicia penal en su conjunto.

TERCERA. La institución carcelaria en México no ocupa un lugar de importancia en el esquema social de contención y lucha frente al incremento de la criminalidad, parece responder más a una estrategia de castigo diferencial dirigida hacia quienes no pudieron evitar ser procesados y sentenciados, que a una política articulada y consistente que enfrente la criminalidad dentro de un marco de respeto a la legalidad y a las garantías constitucionales.

CUARTA. Las nuevas figuras jurídicas que contempla la presente reforma, tendrán un peso importante en el desarrollo y funcionamiento de dicha reforma ya que de la fuerza y poder que le otorguen las nuevas leyes o modificaciones que se deban hacer de las mismas, dependerá que estos nuevos funcionarios cumplan oportunamente con sus obligaciones y cometidos.

QUINTA. La determinación de los alcances y competencia de los elementos de la policía, agentes del Ministerio Público, peritos y demás ya que al otorgárseles una mayor responsabilidad, también se debe tener una observación y cuidado con la manera de operar de éstos, y aunque la nueva reforma contemple sistemas de control en la conducta de los elementos mencionados, es importante destacarlo, ya que de lo contrario, podría ocurrir que por querer hacer un bien se haga un mayor mal sin intención.

SEXTA. El precario funcionamiento de las instituciones que tenemos hoy día va minando la confianza ciudadana y diluyendo los cimientos mismos del estado de derecho, pero los costos de tener un sistema de justicia penal ineficiente no sólo los padecen los inculpadados sino la sociedad en su conjunto, una mala policía obliga a quien tiene la legítima aspiración de sentirse seguro, a contratar sus propios servicios de vigilancia, también, quien es víctima de un delito, elude acudir al ministerio público a denunciarlo tanto si teme las represalias, cuanto si sospecha que no se le hará justicia.

SÉPTIMA. El respeto a los derechos humanos de los inculpados es también un factor muy importante y delicado, ya que si partimos del principio básico de presunción de inocencia, no se debe de tratar como un culpable a un presunto delincuente, hasta que se compruebe conforme a derecho y con todos los elementos acusatorios la responsabilidad de esa persona, y aunque la reforma también contempla esa situación, la verdad es que en la práctica se ve todo lo contrario, probablemente sí se respeten esos derechos con la entrada en vigor de la reforma de mérito.

RECOMENDACIONES

PRIMERA. En las órdenes de aprehensión y autos de vinculación a proceso, la motivación requerida por los artículos 16 y 19 de nuestra carta magna deberá ser la pertinente para justificar la exigencia de datos suficientes sobre la existencia de hechos relevantes y la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión.

SEGUNDA. En cuanto a los juicios orales, y la publicidad de las sentencias, es de vital importancia que se complementen las intenciones y planificación de esta reforma, con los elementos materiales y tangibles para poder realizar y aterrizar dichas ideas, ya que en la actualidad ya se llevan a cabo juicios orales, y el balance de los resultados de éstos, han sido dentro de lo que cabe, buenos; sin embargo, presentan una problemática, la cual es, el largo periodo que transcurre entre una audiencia y otra, ya que son muy pocos y por lo mismo insuficientes las instalaciones para el desahogo de los juicios orales, al menos en el estado de Veracruz y, por lo mismo, la observación de designar más recursos para las mejoras a la estructura de los órganos de gobierno del estado.

TERCERA. Restar valor probatorio a los medios de convicción en que se funde la solicitud de orden de aprehensión, cuando se haya formulado tardíamente con la intención de lograr alcances probatorios superiores a la demostración del hecho delictivo y la probabilidad de la comisión o participación.

CUARTA. Establecer en la legislación del estado de Veracruz, un sistema de impartición de justicia, como lo plantea la nueva reforma en materia penal, por lo cual se necesitará el apoyo y trabajo de los legisladores de nuestra Legislatura Local, para que las modificaciones y adecuaciones que requieran las leyes penales de nuestro estado se lleven a cabo lo antes posible y ser Veracruz un estado propulsor de dicha reforma poniendo el ejemplo para los demás estados de la república mexicana.

QUINTA. Igualmente en la legislación del estado de Veracruz se deberá definir con precisión los términos a que hace alusión la reforma materia de este trabajo, ya que de lo contrario podría haber contradicciones, ambigüedad e interpretaciones distintas de un mismo término o sentido de las leyes, por lo contrario se trata de unificar las ideas, términos y criterios en la leyes Federales como las de cada Entidad Federativa.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos, *Derecho Procesal Penal*, Editorial McGrawHill, Segunda Edición, México, Distrito Federal.

CASTRO V., Juventino, *La Procuración de la Justicia Federal*, Editorial Porrúa, Segunda Edición. Av. República de Argentina 15, México 1999.

DÍAZ ARANDA, Enrique, *Derecho penal. Parte general*, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2003.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Diccionario de derecho procesal penal*, Editorial Porrúa, segunda edición, Tomo I, México, Distrito Federal, 1999.

FERNÁNDEZ MADRAZO, Alberto, *Derecho Penal Teoría del Delito*, UNAM, primera Edición. México 1997.

GENIS GONZÁLEZ-MÉNDEZ, Alfredo, *La libertad en el Derecho Procesal Penal Federal Mexicano*, Editorial Porrúa. Av. República de Argentina 15, México 1999.

GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo Vidal, *La Ley como límite de los derechos fundamentales*, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1997.

MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *Derecho Penitenciario*, Editorial McGrawHill, México, Distrito Federal.

ORTÍZ ORTÍZ, Serafín, *Los fines de la pena, Instituto de capacitación de la Procuraduría General de la República*, México, Distrito Federal, 1993.

LEGISGRAFÍA

Código de Procedimiento Penales del Estado de Veracruz de Ignacio de la llave vigente.

Código Federal de Procedimientos Penales vigente.

Código Penal del Estado de Veracruz de Ignacio de la llave vigente.

Código Penal Federal vigente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la llave vigente.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

OTRAS PUBLICACIONES

Cámara de Diputados y Senadores de la República, *Revista jurídica de la nueva Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia*, se terminó de imprimir el mes de julio de 2008, en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte ocho, Colonia Felipe Pescador, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06280, México, Distrito Federal.

PÁGINAS DE INTERNET

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=119514&tabla=accion. Fecha de consulta 11 de marzo de 2011.

<http://escholarship.org/uc/item/18w2r3h7> Fecha de consulta 15 de marzo de 2011.

<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1400/1/11.%20Investigaci%C3%B3n.%20C%C3%A1rceles%20en%20M%C3%A9xico...%20Marcelo%20Bergman%20y%20Elena%20Azaola.pdf>. Fecha de consulta 15 de marzo del 2011.

<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1400/1/11.%20Investigaci%C3%B3n.%20C%C3%A1rceles%20en%20M%C3%A9xico...%20Marcelo%20Bergman%20y%20Elena%20Azaola.pdf>. Fecha de consulta 15 de marzo de 2011.

<http://www.cejamericas.org/nexos/45/es/images/mex-sistema-penitenciario.pdf>. Fecha de consulta 16 de marzo de 2011.

<http://www.gestiopolis.com/economia-2/sistema-penitenciario-retributivo-en-mexico.pdf>. Fecha de consulta 16 de marzo de 2011.

<http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/ABCReforma.html>. Fecha de consulta 22 de marzo de 2011.

<http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/ABCReforma.pdf>. Fecha 23 de marzo de 2011.

<http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/ABCReforma.pdf>. Fecha de consulta 24 de marzo de 2011.