

**CENTRO DE ESTUDIOS DE POLITICA CRIMINAL Y  
CIENCIAS PENALES, A.C.**



**Estudios, Capacitación  
& Asesoría**

**PROPUESTA PARA LA REFORMA INTEGRAL  
DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**  
*(Acciones y Criterios para el Fortalecimiento del  
Estado de Derecho)*

**CEPOLCRIM**

**Rio San Ángel No. 81, Col. Guadalupe Inn  
Deleg. Álvaro Obregón, C.P. 01020  
México, Distrito Federal**

**Tel/faxes: 5661-6437, 5661-7163 y 5661-7419**

**<http://www.cepolcrim.org.mx>**

**E. Mail: [contacto@cepolcrim.org.mx](mailto:contacto@cepolcrim.org.mx)**

**REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO (Acciones y Criterios)  
(PROPUESTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL Y CIENCIAS PENALES, A. C.)**

Dr. Moisés Moreno Hernández  
Presidente del CEPOLCRIM y  
Coordinador de las propuestas

## I.- PRESENTACIÓN

1. El Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C. (CEPOLCRIM), tiene como funciones: Promover, fomentar, patrocinar y difundir el *estudio* y la *investigación* de la Política Criminal y las Ciencias Penales, así como analizar, estudiar, discutir y difundir las acciones del Estado Mexicano en materia de *justicia penal* y *seguridad pública*. Asimismo, realizar proyectos de Códigos Penales y de Procedimientos Penales o de *reformas legislativas* en materia penal y procesal penal, como parte de su programa de *asesoría legislativa*; fomentar la actualización, especialización y profesionalización en el ámbito de las ciencias penales y de la política criminal, a través de *cursos diversos* (como diplomados y cursos de posgrado) y *eventos académicos* (congresos, seminarios, simposios, etc.), así como la discusión y el análisis de cuestiones de Política Criminal y Ciencias Penales, de cobertura regional, estatal, nacional e internacional, y contribuir a profundizar los criterios para el diseño de una coherente e integral Política criminal y unificar los criterios de interpretación y aplicación de la ley penal para que se ajusten a las exigencias del Estado democrático de Derecho.

## II.- FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO Y DE SU SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

1. El Centro de Estudios parte del reconocimiento de que uno de los importantes retos de las democracias modernas consiste en la consolidación del *Estado de Derecho* y, por tanto, en el fortalecimiento de los principios que lo orientan y que establecen las directrices del *sistema de justicia* que debe regir en dicho tipo de Estado. Lo anterior implica la necesidad de fortalecer constantemente sus instituciones, así como revisar y robustecer las estructuras de sus órganos encargados de procurar y administrar justicia, destacando la reafirmación de la *autonomía e independencia* del poder judicial como una de las características fundamentales del Estado de Derecho.

Por otra parte, en los tiempos modernos no basta ya que el Estado cuente con un orden jurídico y se rija por él para ser caracterizado como *Estado de Derecho*, sino que, además, se requiere que *reconozca y respete ampliamente los derechos humanos*; es decir, debe ser un *Estado de derechos humanos*. En la medida en que el reconocimiento y respeto de los derechos humanos sea más amplio, la vigencia del Estado de Derecho será igualmente mayor, ya que ello apareja una mayor *limitación* de la arbitrariedad estatal.

2. Consecuente con lo anterior, el *sistema de justicia penal* del Estado de Derecho, además de responder a las aspiraciones de la ciudadanía en cuanto a la protección adecuada de sus intereses, debe también ser un sistema

ampliamente respetuoso de los derechos humanos. Del adecuado funcionamiento del sistema de justicia dependerá en gran medida que el Estado pueda merecer el calificativo de "Estado de derecho" y, más concretamente, de *Estado democrático de derecho*. Entonces, modernizar el sistema de justicia penal no sólo implica el hacerlo *más funcional* sino fortalecer el goce y la tutela de los *derechos humanos*, así como fortalecer la existencia de un *poder judicial autónomo* y altamente *imparcial*; pues sólo la existencia de un poder judicial así puede garantizar un mayor acceso a la justicia, una distribución más igualitaria del derecho y, por tanto, un mayor respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, si se parte de la idea del *Estado democrático de Derecho*, entonces habrá que aceptar que tanto el Estado como el Derecho son concebidos como creaciones del hombre y, por tanto, deben ser considerados como *instrumentos al servicio del hombre* y no para servirse de él. Conforme a esta concepción, el hombre no es un mero *instrumento o cosa* que el Estado puede utilizar para sus propios fines, sino una *persona*, un *fin en sí mismo*, un *ser responsable*, al que son inherentes derechos y libertades y por cuya razón existen el Estado y el Derecho.

3. No puede discutirse que desde la perspectiva estrictamente *formal*, según se desprende de la Constitución Política, el Estado mexicano es un *Estado democrático y de Derecho*, que se basa en el reconocimiento y respeto de los derechos del hombre; por ello, se debe sustentar en una serie de *principios fundamentales* que tienen la función de garantizarlos. En virtud de ello, el sistema de justicia penal mexicano debe edificarse sobre la base del "Estado democrático y de Derecho" y responder a las exigencias de éste. Es decir, formalmente no es admisible un sistema de corte *autoritario*. Por lo que, ante la disyuntiva: *sistema de justicia penal democrático* o *sistema de justicia de corte autoritario*, habrá que optar por un *sistema penal de corte democrático*, si se quiere observar los lineamientos que establece la Constitución.

### ***Necesidad de estrechar los planos formal y material:***

Ciertamente, es claro que entre la concepción formal y lo que sucede en el plano de la realidad existe un gran abismo, y que es evidente que el sistema de justicia penal mexicano se encuentra aún muy distante de ajustarse a las exigencias del Estado democrático de Derecho, siendo muchas las razones que explican ese alejamiento, aún cuando tanto desde el ángulo teórico como desde el práctico se ha buscado acercar más los planos formal y material, para que pueda hablarse de la efectiva vigencia del Estado de Derecho. Puede afirmarse, incluso, que a la fecha esa distancia parece alejarse, a pesar de que la ciudadanía es cada vez más consciente y cada día está también

en mayores posibilidades de exigir su cabal observancia, como se ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos en que México ha ido experimentando un proceso importante de democratización; siendo la más palpable muestra de ello la *manifestación ciudadana* que tuvo lugar el 27 de junio de 2004 en contra de la violencia, del secuestro, de la impunidad, del abuso de autoridad y de la ineficacia de quienes tienen la función de garantizar la protección de sus derechos y libertades.

4. Ante el incremento de la delincuencia, de la inseguridad, de la violencia y del miedo al crimen, de la corrupción y de la ineficiencia, los ánimos ciudadanos se exacerban, al grado de pedir al Estado las acciones más drásticas o más represivas, incluso la pena de muerte, o de hacerse *justicia por su propia mano*, sobre todo cuando se es víctima de algún hecho violento, como un secuestro. Es decir, las reacciones ciudadanas observan las más diversas intensidades, dentro de las cuales pueden encontrarse tanto posturas reflexivas y racionales como posturas puramente emotivas o viscerales, desesperadas y muy poco racionales, ante la inercia, la indiferencia o la ineficacia del aparato estatal; pero debe quedar muy claro que estos reclamos se dirigen principalmente a los medios de control estatal, exigiéndose una mejor y más funcional procuración y administración de la justicia y que se garantice a la ciudadanía mayor seguridad, mayor protección de sus intereses individuales y colectivos. Pero también hay exigencias sociales en el sentido de que al sistema penal no se le utilice como instrumento de *sujeción* del hombre frente al Estado, sino como instrumento al *servicio* del hombre, como recurso de *ultima ratio*, si queremos vivir en un *Estado de Derecho*.

Por lo tanto, habrá que ver cuál debe ser la actitud del Estado ante esos reclamos sociales; y no hay duda de que el Estado debe actuar de manera reflexiva, serena y objetiva, no por razones emotivas, para que sus medidas sean racionales y consistentes y constituyen respuestas adecuadas a las expectativas de la sociedad, y evitar que esas medidas al poco tiempo sean objeto de nuevos cuestionamientos y de nuevos cambios. Habrá que procurar que quien toma las decisiones político-criminales, sobre todo el *legislador*, debe partir de un conocimiento profundo de la realidad –de las causas del problema que se trata de enfrentar, de las causas de la falta de funcionalidad de los órganos de control estatal y de las medidas existentes, de las implicaciones prácticas de las nuevas alternativas, etcétera, es decir, debe partir de un *diagnóstico* previo-, para que las nuevas medidas político-criminales que se quiere implantar cuenten con un sustento real. Además, debe tenerse la seguridad de que ellas realmente tendrán viabilidad, esto es, que resultarán funcionales con relación a los objetivos político-criminales para los que se han diseñado.

Por otra parte, se sugiere abandonar las reformas parciales y meramente circunstanciales o coyunturales y optar por *reformas integrales* y de fondo. Pero, también, las decisiones y las medidas deben ser *coherentes* en cuanto a su *sustento filosófico-político*, para que la política criminal del Estado mexicano en su conjunto sea igualmente coherente y deje de ser una política *pendular* y *vacilante*, ideológicamente hablando, y responda cabalmente a las exigencias del *Estado democrático de*

*Derecho*. Por ello, debe regirse por criterios y principios fundamentales característicos de este tipo de Estado, para que tanto la política criminal como el sistema de justicia penal se compaginen con la ideología constitucional.

5. Lo anterior indica, entonces, que tanto la tarea de *legislar* como la de *procurar* y *administrar justicia*, y toda aquella que tiene que ver con el diseño y desarrollo del sistema de justicia penal –y de seguridad pública–, no es una tarea cualquiera y mucho menos fácil, sino de una gran trascendencia, porque tiene que ver nada menos que con los ámbitos de la *libertad humana* y con los ámbitos del ejercicio del *poder penal* estatal. Por ello, el legislador –en primer lugar– deberá decidir por cuál *tipo* de sistema de justicia penal habrá que optar, pues de él dependerá en gran medida que el poder penal de quien tiene la función de aplicar la ley penal a los casos concretos –como el ministerio público o el juzgador– se limite o se extralimite y, consecuentemente, que los derechos y las libertades humanas –y todo lo que ello implica– encuentren amplia observancia o no.

### III.- BREVE DIAGNÓSTICO

1. *El sistema de justicia penal mexicano no sigue el ritmo de los tiempos.*

a). Ante los actuales procesos de *globalización* y de *internacionalización* en que los países del mundo se encuentran inmersos, es innegable que México vive también una época de grandes y vertiginosas transformaciones, que se manifiestan en distintos aspectos de la vida: en lo político, económico, social, cultural y jurídico; una época en que aún es evidente la acentuada inconformidad con las instituciones vigentes y la gran sed de nuevos sistemas bajo los cuales se organice con más justicia y equidad la sociedad humana.

Los cambios en la realidad socio-política, económica y cultural del país plantean igualmente la necesidad de transformaciones en el ordenamiento jurídico que norma la vida del pueblo mexicano, así como en todo el *sistema de justicia* y de *seguridad pública*; pues, como se ha dicho, es claramente perceptible –como lo muestran las diversas y constantes manifestaciones de la sociedad civil– la existencia de una desconexión entre el Derecho y las realidades sociales que hoy vivimos y la vigencia de un sistema de justicia penal que no se adecua al ritmo de los tiempos.

b) A pesar de las múltiples reformas de que ha sido objeto, la *legislación penal* –tanto la sustantiva como la procesal y la de ejecución de sanciones, pero sobre todo la procesal penal– aún se encuentra notoriamente retrasada con relación a las exigencias de una sociedad moderna –o que aspira a serla–, y es incuestionable que las legislaciones obsoletas obstaculizan la realización de una reforma positiva, por no poder seguir el ritmo de los cambios sociales. Pero los cuestionamientos al sistema de justicia penal no sólo se dirigen a la normatividad que le sirve de base, sino que también alcanzan –y sin duda con mayor fuerza– a los otros sectores del sistema, que tienen que ver con la aplicación concreta de la ley. Pues se advierte, asimismo, que las elaboraciones teóricas y las decisiones políticas y jurisprudenciales con relación a la justicia penal, continúan aún tejidas en torno de principios y supuestos propios de otras épocas, por lo que

requieren ser sacudidas y expuestas a los aires de los tiempos actuales.

Finalmente, como ya se ha dicho, el sistema de justicia penal aún se encuentra muy distante de ajustarse a las exigencias del *Estado democrático de Derecho*, afirmándose incluso la presencia de tendencias de *corte autoritario*, que se han ido desarrollando en los últimos tiempos e incluso introduciendo en la propia legislación penal nacional, con el argumento de que con ellas se enfrentará eficazmente al fenómeno delictivo, que se ha ido transformando e internacionalizando, como ha sucedido con la llamada *delincuencia organizada transnacional*, que ha puesto de manifiesto la incapacidad de las tradicionales medidas político-criminales nacionales y ha determinado la *internacionalización de la política criminal y del derecho penal*. Lo que ha conducido a revisar y actualizar los medios de control en nuestro país y ha motivado el surgimiento de medidas que en cierto modo se han ido apartando de las directrices de corte *democrático*; de ahí que hayan sido objeto de críticas y se haya impuesto la necesidad de buscar su ajuste a los lineamientos de ese corte, como se desprende de la Constitución Política.

## 2. La justicia penal mexicana se encuentra en crisis.

a) En el campo específico de la *justicia penal*, donde entran en juego los valores más importantes del hombre y donde no hay duda que desde hace mucho tiempo se escuchan las llamadas públicas, cada vez más desesperadas, como se puso de manifiesto con la marcha del 27 de junio de 2004, por un mayor *acceso a la justicia*, por una más funcional y mejor *procuración y administración* de la justicia penal, que combata eficazmente la impunidad y garantice la seguridad ciudadana, en fin, que se acondicione a las necesidades y problemas especiales del México actual. Lo que es razón suficiente para afirmar la *crisis de la justicia penal*, ya que no ha logrado satisfacer las aspiraciones o reclamos de la colectividad y porque, lejos de proteger debidamente a los derechos humanos, con frecuencia se ha convertido en instrumento de dominación y de sujeción del hombre frente al Estado. Y esta situación sin duda que resulta sumamente preocupante cuando de *Estado de Derecho* se habla.

b) Entre las tan repetidas *causas o razones de la crisis* del sistema de justicia penal siguen resaltando las siguientes:

1) *Existencia de leyes penales obsoletas* (tanto sustantivas como procesales y ejecutivas), que no responden a las necesidades actuales ni se corresponden a las concepciones de la ciencia penal y de la política criminal modernas. Existencia, además, de gran *dispersión legislativa* y de una abundante cantidad de Códigos Penales y de Códigos de Procedimientos Penales en toda la República, que ha propiciado la presencia de diversidad de criterios político-criminales frente a problemas análogos.

2) *Deficiente procuración y administración de la justicia penal*, que ha propiciado creciente *impunidad* y creciente *inseguridad ciudadana*, atribuible a su vez a las siguientes causas:

2a) Persistencia de *resabios inquisitivos* en el enjuiciamiento penal, que dificultan que haya un mayor acceso a

la justicia y, en cambio, posibilitan mayor arbitrariedad en el ejercicio del poder penal;

2b) *Ineficacia* en la investigación y persecución de los delitos, por falta de recursos humanos adecuadamente capacitados para ello, sobre todo para la investigación de fenómenos delictivos que revisten características muy complejas, como es el caso de la *delincuencia organizada* en sus diversas manifestaciones, con la consecuente cantidad de *rezagos*, de *impunidad* y de *pérdida de credibilidad* hacia las instituciones de procuración de justicia;

2c) Falta de mayor *transparencia* en el desarrollo de los enjuiciamientos penales;

2d) Falta de mayor *autonomía* real tanto del órgano investigador y *acusador* como del *órgano judicial* para que efectivamente se desarrollen con *independencia*, y que este último se conduzca con *imparcialidad*;

2e) Existencia de *jurisprudencia* o *decisiones judiciales* a menudo *contradictorias e inconsistentes*, o de decisiones que incluso propician una aplicación irracional de la ley penal;

2f) *Complejidad y lentitud de los procedimientos penales*, en virtud de obsoletas e incongruentes normas y viciadas prácticas procesales;

2g) Falta de *seguridad jurídica de los jueces*, que posibilite un verdadero e imparcial arbitrio judicial, y

2h) Presencia de *burocracia y corrupción administrativas* intolerables, que tienen a la justicia sumida en callejones sin salida; entre otras.

3) *Deplorable estado de las prisiones*, por la superpoblación carcelaria y la falta de una política penitenciaria coherente, que ha hecho que la *readaptación social* se haya convertido en una verdadera *utopía*, se abuse del poder, exista corrupción administrativa, así como ausencia de vinculación con los otros sectores del sistema de justicia penal.

4) *Abuso de la prisión preventiva*, alejándose de los principios constitucionales y de las recomendaciones de la política criminal moderna, lo que revela falta de imaginación para la búsqueda de alternativas mejores.

5) *Déficit cualitativo de personal* de los diferentes sectores del sistema de justicia penal, por falta de adecuados y uniformes criterios de selección y de programas de capacitación, actualización y profesionalización de dicho personal.

6) *Inadecuada distribución de recursos materiales y financieros*, que sin duda redundan en el debilitamiento de la justicia penal en sus diversos aspectos.

7) *Poco o nulo apoyo para el desarrollo de la investigación penal y criminológica*, que se interese en coadyuvar en el diseño de las bases científicas de la política criminal y del sistema de justicia penal del Estado Mexicano.

8) *Ausencia de una real coordinación* entre los diversos sectores del sistema de justicia penal y de seguridad pública, como lo muestra la falta de funcionalidad –por la falta de resultados positivos– del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

9) Carencia de una *institución u organismo de carácter nacional y autónomo* que tenga la función de diseñar el programa

de política criminal del Estado mexicano, a partir de estudios que muestren con toda precisión el problema de la delincuencia y de la inseguridad en el país, así como de sus causas, y el problema concreto que enfrentan los órganos de control estatales y las razones de su falta de funcionalidad; asimismo, la función de coordinar la participación de los diversos sectores del sistema en dicha tarea.

10) En fin, muchos de los problemas se deben a la *ausencia de planificación de una política criminal integral y coherente* del Estado mexicano, que no sólo comprenda la consideración de las medidas represivas de carácter penal, y mucho menos que se limite al mero endurecimiento de estas, sino que le asigne espacio preponderante a las medidas de prevención general del delito, según exigencias del *Estado democrático de derecho*.

c) Pero, además, debe tenerse presente que el problema de la *crisis de la justicia* no es un problema aislado y simple, que pueda igualmente resolverse de manera *aislada* –o incluso de manera precipitada e irreflexiva-, sino que se trata de un problema *complejo* que está íntimamente vinculado con el de la *crisis en materia económica, política y cultural*, entre otras. En efecto, no puede negarse que la crisis en el sistema político y en el sistema económico –entre los cuales también se observa una íntima relación- apareja crisis en el sistema de justicia penal, generándose por ello problemas de corrupción, de impunidad y de mayor inseguridad pública, por las múltiples reacciones que se desencadenan ante tales estados críticos. Esta situación se agrava, si tomamos en cuenta que el propio fenómeno delictivo se va transformando, sobre todo a raíz del proceso de *globalización* en el que también México se encuentra inmerso, que ha propiciado que el delito se *internacionalice* –desarrollándose así la *delincuencia organizada transnacional*- y, por consiguiente, que se internacionalice también la política criminal y el derecho penal. Por lo tanto, si se quiere hablar de superación de la crisis de la justicia penal habrá igual y necesariamente que hablar de la previa o concomitante superación de las crisis que se manifiestan en los otros ámbitos de la vida social, económica y política, así como tomar en cuenta esos procesos de globalización y de internacionalización para determinar sus implicaciones en el ámbito de la política criminal y del sistema penal nacional. Todo lo cual permitirá, por una parte, darle al problema de la delincuencia un tratamiento más amplio y racional y, por otra, podrá llevarnos a la convicción de que no todo tiene que resolverse sólo a través de las medidas represivas de carácter penal.

### III.- PROPUESTA PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

#### 1. Introducción:

a) Resulta claro que, ante la palpable imposibilidad del aparato estatal para frenar el fenómeno delictivo y restablecer el orden y la seguridad, el sentimiento de inseguridad en la población es cada vez más fuerte y se hace también visible la tendencia desesperada de parte de la ciudadanía de exigir mayor eficacia al Estado, mayor represión, o de hacerse justicia por sí misma. Esta reacción, provocada por el *miedo al crimen*, puede tornarse incluso en un peligro mayor para el bienestar colectivo -junto al que provoca

el propio delito que la motiva-, y puede conducir a una situación más caótica, si no hay una respuesta oportuna y adecuada del Estado.

Por otra parte, también habrá que reconocer que el ejercicio del *poder penal* ha incurrido en los últimos tiempos en un alto grado de *abuso*, sin que por ello el Derecho penal haya podido cumplir efectivamente con su importante misión. Por ello, sin desconocer la necesidad de los cambios que deben darse en otros ámbitos de la política social y de la política criminal, se impone realizar una *transformación a fondo* del sistema de justicia penal en todos y cada uno de sus sectores y niveles, para que –dentro de los límites que le son propios- responda de manera efectiva a las exigencias actuales de nuestra sociedad y se ajuste a los lineamientos propios de un sistema penal de un *Estado democrático de derecho*.

b) Esta situación se reconoce en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial enviada en marzo de 2004 al Congreso de la Unión; lo que claramente indica que, a pesar de las diversas acciones gubernamentales adoptadas en los últimos tiempos para superar la crisis, aún no todo marcha bien en la amplia mansión de la justicia penal de nuestro país, ya que cada vez tiene mayor vigencia la idea de que ella está urgentemente emplazada a reformarse para que logre mantenerse a tono con los cambios sociales, políticos, económicos y científicos, y responda de manera más adecuada y eficiente a los reclamos de la colectividad. El reconocimiento por parte del propio gobierno, de que no todo marcha sobre rieles y de que son necesarias las acciones para reformar el sistema de justicia penal, constituye sin duda un presupuesto *sine qua non* para emprender nuevas y mejores acciones tendientes a lograrlo.

La cuestión ahora es *cómo* deben ser esas respuestas del Estado para que los reclamos sociales realmente se vean satisfechos y el sistema de justicia penal efectivamente alcance sus objetivos. La cuestión es determinar si las propuestas contenidas en la *Iniciativa Presidencial* antes mencionada constituyen la respuesta adecuada. Por supuesto que no puede restársele méritos a la citada *Iniciativa*; por el contrario, ella tiene el mérito de sugerir, en términos generales, una *reforma integral y de fondo* al sistema de justicia penal y de seguridad pública así como de resaltar la necesidad de observar ciertos criterios y *principios* que son característicos de un sistema que se ajusta a las exigencias del *Estado democrático de Derecho*. Es decir, las propuestas en principio no pueden ser cuestionadas y rechazadas sin más. Sin embargo, dada la cantidad y diversidad de aspectos que comprende, como toda obra humana indudablemente contiene varios puntos que son o pueden ser objeto de fundados cuestionamientos y que, por tanto, obligan a que sean analizados detenidamente para detectar sus puntos frágiles y sus incoherencias y, en su caso, lograr su perfeccionamiento, para garantizar la posibilidad de su funcionalidad y el ajuste a las exigencias del Estado constitucional de derecho.

#### 2. Alcances de la reforma:

a) Es incuestionable que, ante la *falta de funcionalidad*, pero también por el alto grado de *abuso* en que ha incurrido el Derecho penal en los últimos tiempos -sin que éste haya podido

cumplir con su importante misión-, se impone emprender una *transformación a fondo* de nuestro sistema de justicia penal –y de seguridad pública- en todos y cada uno de sus sectores y niveles, para que responda de manera efectiva a los reclamos actuales de la sociedad y se ajuste a los lineamientos propios de un sistema penal de un *Estado democrático de derecho*.

b) Debe, por ello, partirse de la idea de que la reforma debe ser *integral*; por lo que, no sólo debe abarcar a la *legislación penal* <sustantiva, procesal y ejecutiva> sino también a la *procuración y administración de justicia* y a la *ejecución penal*, e incluir la problemática de los *menores infractores*. Es decir, no basta que se reforme la legislación penal, sino que también deben revisarse y reformarse los otros sectores y niveles del sistema penal, que tienen que ver con la *aplicación* concreta de la ley, pues gran parte de su ineficacia radica precisamente en la forma defectuosa de su aplicación. Ya no son admisibles una visión y un tratamiento *parciales* del problema, como tampoco son recomendables las medidas parciales, ya que ellas no garantizan su funcionalidad. Por ello, se sugiere que la reforma implique una *transformación integral y de fondo* del *sistema de justicia penal* <y de *seguridad pública*>, y se abandone la idea de la reforma parcial y circunstancial, si es que efectivamente se tiene el propósito de que el cambio alcance el objetivo que se le atribuye, independientemente de plantear la conveniencia de que algunas medidas tengan que implementarse a *corto plazo* y otras a *mediano* o a *largo plazo*.

### 3. Criterios o principios que deben orientar a la reforma:

a) Al emprender un proceso de reformas al sistema de justicia penal, debe partirse de las siguientes consideraciones:

- El Estado mexicano es un *Estado democrático de derecho*, según se deriva de su Ley Fundamental; luego entonces, su poder está *limitado* por el reconocimiento y respeto de los derechos del hombre.
- La Constitución Política establece los *principios y criterios* fundamentales de la política criminal y del sistema de justicia que debe regir en el Estado mexicano, que se ven complementados por los lineamientos previstos en instrumentos internacionales suscritos por México.
- El sistema penal mexicano y los diferentes niveles de la política criminal deben, por ello, revestir las características que imponen un sistema propio de un Estado democrático de derecho.
- En el Estado democrático de derecho no es admisible la idea de que el hombre sea concebido como un mero "instrumento", que el Estado pueda utilizar para sus propios fines, sino el hombre como una "*persona*", como "*fin en sí mismo*", por cuya razón existen el Estado y el Derecho. Estado y Derecho son, por tanto, instrumentos al servicio del hombre y no para servirse de él.
- En virtud de lo anterior, el *sistema de justicia* -como conjunto de mecanismos o medidas de control, para el cumplimiento de ciertas funciones que competen al Estado- debe diseñarse para *atender al hombre* y no para

servirse del hombre. Un sistema de justicia que instrumentaliza o cosifica al hombre se torna automáticamente en autoritario, porque permite que se desborde por sobre o a costa del hombre, desconociendo la naturaleza de éste y los derechos que le son inherentes.

- En un Estado democrático de derecho, las medidas de carácter penal –como toda otra con similares implicaciones- deben contar -como requisito *sine quo non*- con el consenso de la voluntad popular, para estar debidamente *legitimadas* y ser medidas *democráticas*.
- Un Estado democrático y moderno, además, debe contar con diversas *alternativas* político-criminales para garantizar los intereses de la ciudadanía frente a la criminalidad, y no sólo con las medidas represivas de carácter penal. Una sociedad moderna e ideal -ideal dentro de los límites que permite nuestra realidad-, no puede ser aquella cuyos miembros vivan siempre bajo la amenaza penal; ésta restringe la libertad y, por ello, sólo debe ser utilizada como recurso de *ultima ratio*. Es decir, el Derecho Penal no es ni puede ser el remedio estatal para todo mal que aqueja a la colectividad; por eso, es recomendable que el Estado eche mano de otras alternativas menos nocivas y más eficaces, aunque ello implique el esfuerzo de obtener un conocimiento previo, amplio y preciso, de la realidad en la que se trata de implantar una determinada medida.
- Finalmente, es necesario que la justicia penal de un Estado democrático de derecho salga ya del subdesarrollo en que aún se encuentra, se modernice y se haga más dinámica. Además, debe dejar de ser una justicia mendigada, que se proporciona en partes y de manera desigual o selectiva. En el Estado democrático, la justicia no debe ser la excepción sino la regla; por lo que, debe procurarse que las aspiraciones de justicia del pueblo sean satisfechas en forma más amplia y todos tengan acceso a ella.

b) Acorde con lo anterior, la reforma al sistema de justicia penal -y de seguridad pública- debe orientarse por los lineamientos y directrices propios del *Estado democrático de derecho*, plasmados tanto en la Constitución Política como en Instrumentos Internacionales.

Por lo tanto, la reforma debe buscar que las diversas *garantías* consagradas por el Constituyente de 1916-17 -que actualmente aparecen aún desdibujadas dentro de la legislación penal y procesal penal, no obstante los múltiples cambios experimentados en los últimos tiempos- y las contenidas en Pactos y Convenciones Internacionales, encuentren total cabida y clara expresión en los nuevos ordenamientos para que sean ampliamente observados por quienes tienen la función de aplicar la ley a la hora de solucionar los conflictos. Sólo así se logrará que el sistema de justicia penal se adecue a las exigencias de un *Estado democrático de derecho* y de esta manera se podrá lograr, también, que el Derecho penal sea un instrumento adecuado al servicio del hombre.

c) Entre los *principios fundamentales* que habrán de observarse, por así corresponder al Estado democrático de Derecho, se encuentran, por una parte:

- El *principio de división de poderes*, según el cual -para el ejercicio de la soberanía, que esencialmente reside en el pueblo- el Estado se estructura de diversos órganos, cada uno de los cuales tiene delimitada su función para proteger a los hombres frente al despotismo;
- El *principio de legalidad*, conforme al cual el ejercicio del poder de cada órgano del Estado debe realizarse dentro del marco de la legalidad que fijan tanto la Constitución como las leyes secundarias; esto es, los actos provenientes del Estado deben ser actos fundados en el Derecho y no actos arbitrarios o caprichosos;
- El *principio de legitimidad*, que señala que el Estado, como expresión de la voluntad popular que es, debe estar legitimado en el ejercicio de su poder; por ello, legitimidad y legalidad se entrecruzan y complementan, orientándose, a su vez, por los principios de justicia;
- El *principio de igualdad ante la ley*, según el cual el Derecho es igual para todos, es decir, el Derecho debe aplicarse a todos sin discriminación por razón de raza, religión, sexo, preferencia política o condición social; en virtud de este principio, todos deben tener acceso a la justicia; etc.

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

Por otra parte, en el ámbito específico de la justicia penal y del derecho penal y procesal penal de corte democrático, deben observarse los siguientes, sean formales o de carácter material:

- El principio de legalidad (*nullum crimen nulla poena sine lege*), el principio de *ultima ratio*, el principio del *bien jurídico*, el principio de *acto* (*nullum crimen sine conducta*), el principio de *culpabilidad* (*nullum crimen nulla poena sine culpabilidad*), el de *racionalidad de las penas*, entre otros.
- Asimismo, el principio del *previo y debido proceso*, el de *presunción de inocencia*, el de *in dubio pro reo*, el de *non bis in idem*, el de la *verdad objetiva o material*, el del *equilibrio entre las partes*, el de *inmediación, oralidad, publicidad y concentración*, el de *brevedad y de defensa*, entre otros.

Todos los anteriores principios tienen la función de establecerle *límites* a la potestad penal del Estado y *garantizar* los derechos de los ciudadanos. Dado que todo poder estatal requiere de *limitación* y de *control*, surge entonces la necesidad de establecer ciertos contrapesos que dominen cada paso del procedimiento, *con el fin de proteger al inocente y de tratar correctamente al culpable*.

#### IV.- SUGERENCIAS GENERALES

Atendiendo a la idea de que la reforma del sistema de justicia penal (y seguridad pública) debe ser *integral y coherente*, se sugieren los siguientes aspectos generales:

##### 1. *Diseño y desarrollo de una política criminal integral:*

a) *Planificar la política criminal* del Estado mexicano y procurar que cada uno de sus sectores y niveles, así como la *política criminal legislativa*, la *judicial* y la *ejecutiva*, funcionen de manera coordinada, bajo criterios y directrices uniformes y coherentes. Para ello, es necesario contar con un *organismo nacional y autónomo*, que se ocupe de diagnosticar el problema de la delincuencia y de los medios de control, y de diseñar las políticas públicas a seguir por cada uno de los actores.

b) *Vincular* estrechamente a la política criminal con los otros sectores de la *política social* general, de la cual debe ser considerada parte importante, para que tenga igual atención.

c) Estructurar de manera *integral* la política criminal, para que comprenda tanto medidas de *prevención general* como medidas de *represión* y de *prevención especial*, debiendo darle preponderancia a las primeras, dentro de las cuales han de prevalecer las medidas de carácter *no penal*, es decir, ha de procurarse reducir la intervención de las medidas penales a sus límites mínimos y racionales y observar la vigencia del principio de *ultima ratio* del Derecho penal.

d) Considerar dentro del programa de prevención general los alcances de la función que corresponde desarrollar a la *policía de seguridad pública*, también llamada *policía preventiva*, partiendo de la base de que ésta es sólo una de las distintas medidas de prevención general del delito que el Estado puede adoptar.

e) Observar, en el diseño y desarrollo de la política criminal, los *principios y criterios* que establecen tanto la Constitución Política como ciertos instrumentos internacionales suscritos por México, que igualmente sirven para orientar al sistema de justicia penal, para que se ajusten a las exigencias de un *Estado democrático de derecho*.

##### 2. *Diseño y desarrollo de un sistema integral de justicia penal:*

a) Dentro del *programa integral de política criminal* previamente establecido, debe diseñarse y ponerse en marcha un *sistema de justicia penal* para el Estado mexicano, que comprenda -como se ha dicho- no sólo el aspecto puramente *legislativo* sino también la problemática relativa a la *procuración y administración de justicia*, así como a la *ejecución de sanciones* y a los *menores infractores*, procurando que se base en criterios uniformes y coherentes para garantizar la funcionalidad de cada uno de sus sectores y niveles.

b) Dicho sistema de justicia debe, igualmente, observar los lineamientos previstos en la Constitución Política y en Instrumentos Internacionales suscritos por México, para garantizar ampliamente el respeto de los derechos humanos.

c) Debe asimismo procurarse que los diferentes sectores del sistema de justicia penal funcionen *coordinadamente*, sin perjuicio de observar ampliamente el principio de división de poderes y de reserva.

##### 3. *Modernización del marco jurídico del sistema de justicia penal:*

a) No obstante que es en su aplicación concreta, más que en el proceso de su formación, donde los ciudadanos sienten con mayor rigor el filo agudo y cortante de la ley, no puede negarse que gran parte de esos efectos se debe también a la forma en cómo la ley está diseñada, así como a su *espíritu*, esto es, a la *ideología* que la anima, y a los *alcances* que sus contenidos le otorgan al *ius puniendi* de los órganos estatales que se encargan de aplicarla. De todo ello se derivará si contamos con un marco jurídico que posibilita el desarrollo de un sistema de justicia penal de corte *democrático* o de uno de corte *autoritario*. Como se ha dicho, el sistema de justicia penal en México debe observar los lineamientos previstos en la Constitución Política y en Instrumentos Internacionales suscritos por México; por lo que, se insiste, debe responder a las exigencias del Estado democrático de Derecho.

b) La *modernización del marco jurídico* para el futuro sistema de justicia penal <y de seguridad pública> es fundamental; por ello, debe igualmente observar los lineamientos anteriormente señalados y, además, ser una *reforma integral*. Consecuentemente debe comprender:

- Reformas a la Constitución Política;
- Reformas a la legislación penal sustantiva;
- Reformas a la legislación penal procesal;
- Reformas a la legislación de ejecución de sanciones;
- Reformas a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada;
- Reformas a la legislación sobre menores infractores;
- Reformas a la legislación orgánica y reglamentaria.

ba) Por lo que hace a la *reforma constitucional*, ésta puede traducirse en lo siguiente:

- Dado que el sistema de justicia penal, así como su política criminal, debe revestir las características que impone un sistema propio de un *Estado democrático de derecho*, las bases (*principios y criterios*) fundamentales que habrán de regir al sistema de justicia penal en el Estado mexicano deben estar previstos con toda precisión en la Constitución Política.
- Los *principios* que deben precisarse constitucionalmente son:
  - El *principio de legalidad*, para clarificar la vigencia del *nullum crimen nulla poena sine previa lege*; si bien dicho principio se encuentra ya previsto (a. 14 C.), podría precisarse su alcance;
  - El *principio de acto* <*nullum crimen sine conducta*>, conforme al cual el sujeto sólo responde penalmente “*por lo que él hace*” y no “*por lo que él es*”; es decir, dicho principio establece la base del *Derecho penal de acto*, según el cual lo único que las normas penales pueden prohibir u ordenar es la conducta humana;
  - El principio del *bien jurídico*, que precisa la función que corresponde al Derecho penal así como sus límites de intervención; además, establece que el Derecho penal no

debe ser utilizado para cualquier fin ni de manera arbitraria, sino únicamente para la protección de los bienes jurídicos más importantes o esenciales para la vida ordenada en comunidad frente a los ataques más intolerables provenientes de las conductas humanas;

- El *principio de intervención mínima* del Derecho Penal, según el cual el Derecho Penal sólo debe ser utilizado como recurso de *ultima ratio*; por lo que, se impone la necesidad de agotar previamente recursos no penales, cuyas consecuencias sean menos drásticas, pero que pueden resultar más eficaces que las penales para la protección de bienes jurídicos;
- El *principio de culpabilidad*, que establece: “a nadie se impondrá pena alguna si no se demuestra previamente su culpabilidad”; “el límite de la pena no rebasará el grado de la culpabilidad”; es decir, la culpabilidad sirve de fundamento y límite de la pena;
- El *principio de presunción de inocencia*, que complementa al anterior, al precisar que mientras el órgano del Estado no acredite la culpabilidad del sujeto éste será tenido como inocente;
- El *principio de racionalidad de las penas y medidas de seguridad*, para orientar tanto al legislador como al juzgador a que no prevean o impongan penas excesivas o irracionales o penas ridículas e inútiles; entre otros.
- Ahora bien, como el Derecho penal material no se realiza por sí mismo, sino que tiene que ser realizado, requiriendo para ello de un *procedimiento*, resulta también necesario precisar en la Constitución la base del tipo de *sistema procesal* que debe regir en la justicia penal mexicana. A partir de ello, se precisarán igualmente las funciones y sus alcances de las distintas partes procesales <*acusador, defensor y decisor*>, así como el papel que debe corresponder a la *víctima*.
- Toda vez que el sistema procesal que más se acomoda al tipo de sistema penal que debe regir en el Estado mexicano es el *sistema acusatorio*, éste debe quedar claramente precisado en la Constitución. Por ello, además de los principios anteriormente señalados, deben igualmente precisarse los siguientes: el *principio de previo y debido proceso*, el de *in dubio pro reo*, el de la *verdad objetiva o material*, el de *equilibrio entre las partes*, el de *inmediación, oralidad, publicidad y concentración*, el de *brevidad* y de *defensa*, entre otros. (La Constitución consagra ya diversas *garantías procesales* para los inculpaos, como las garantías de *defensa*, de *no autoincriminación*, de *no incomunicación*, de *no declaración forzada*, de *libertad bajo fianza*, de *publicidad de la audiencia* (a. 20), de *non bis in idem* (a.22), entre otros, así como reglas para la organización del sistema penitenciario y criterios a seguir en el nivel de ejecución penal (a. 18), que deben también receptarse en el Código de Procedimientos Penales).
- Dado que todo poder estatal requiere de *limitación* y de *control*, deben establecerse los contrapesos necesarios que dominen cada paso del procedimiento, *con el fin de proteger*



*al inocente y de tratar correctamente al culpable*, en aras de los derechos humanos de cada uno de ellos.

- Prever en la Constitución Política la base para la ratificación de instrumentos internacionales, como el *Estatuto de la Corte Penal Internacional*, adoptando la fórmula que se considere más conveniente tomando en consideración los objetivos de dicho Estatuto y las características de nuestro sistema jurídico.
- Revisar y precisar las bases que deben regir la *ejecución de las sanciones penales*.
- Establecer las bases del *sistema de justicia para menores infractores*.
- Prever la base del *programa de prevención general* de la delincuencia, como parte fundamental de la política criminal del Estado mexicano.

**bb)** Con relación a la *legislación penal sustantiva*, la idea de la renovación o modernización impone:

- Revisar con profundidad la manera cómo hasta ahora se formulan las reglas jurídicas en nuestro sistema penal, para determinar cuáles son sus *principios rectores*, las causas de su falta de unidad, de su desbordante abundancia y desorden y, sobre todo, de su falta de adaptación a las exigencias de una sociedad moderna o que aspira a serlo. GG
- Procurar que las diversas *garantías* consagradas en la Constitución Política, así como las contenidas en Pactos y Convenciones Internacionales, que México ha suscrito, encuentren total cabida y clara expresión en los nuevos ordenamientos penales, desechando aquellos contenidos que pudieran contraponerse a dichos criterios.
- Incluir *alternativas a la pena de prisión*, ampliando los *sustitutivos* para aquellas de corta duración.
- *Descriminalizar y despenalizar* aquellas conductas que no merecen estar reguladas por la ley penal, confiando los hechos de poca monta a las regulaciones administrativas; por lo que, también se sugiere diseñar todo un sistema integral de *justicia administrativa*, revestido de sus garantías respectivas.
- *Criminalizar y penalizar* nuevas conductas, determinadas por los avances de la ciencia y tecnología y por los procesos de *globalización e internacionalización del delito*, en tanto que impliquen afectaciones realmente graves a bienes jurídicos fundamentales, que no puedan ser protegidos por otras áreas del derecho.
- Atender, para ello, los criterios que van imponiendo las transformaciones de la *política criminal* y del *derecho penal* a raíz de la internacionalización del delito, sin desatender los criterios de corte democrático.

- Establecer mayor *racionalidad de las penas*, atendiendo a la gravedad del hecho, a la importancia del bien jurídico y a la trascendencia de su afectación, entre otros criterios.
- Precisar los supuestos y presupuestos de la *responsabilidad de las personas jurídicas colectivas*, atendiendo a su cada vez mayor injerencia en la realización de ciertos fenómenos delictivos.
- Observar en la legislación penal sustantiva las implicaciones jurídicas que tiene la adopción del *Estatuto de la Corte Penal Internacional*.
- Analizar la conveniencia o inconveniencia política y práctica de dar origen a un *Código Penal único*, válido para toda la República, o de que al menos el *Código Penal Federal* incluya toda la materia penal que se encuentra dispersa en diversas leyes penales especiales, para evitar la gran dispersión de criterios político-criminales en el ámbito federal.
- Analizar, asimismo, la conveniencia política y práctica de que el *Código Penal Federal* regule únicamente los *delitos contra la federación* y dejar todos los demás delitos a la legislación penal de las Entidades Federativas. Lo anterior implica modificar el criterio establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que hace a la competencia federal.
- Revisar y, en su caso, actualizar la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, tanto por lo que hace a su aspecto *sustantivo* como con relación al aspecto *procesal*, atendiendo a las transformaciones que ha experimentado la delincuencia organizada transnacional así como a las recomendaciones que igualmente se van generando en el plano internacional.

**bc)** En cuanto a la *legislación procesal penal*, se propone:

- Revisar a fondo las líneas de pensamiento que privan en el enjuiciamiento penal mexicano (sobre todo en el ámbito federal), con el propósito de redefinir las *bases* que habrán de orientar a la nueva legislación procesal penal para que ésta se ajuste más a los lineamientos constitucionales y a las directrices contenidas en instrumentos internacionales y esté en posibilidades de alcanzar de mejor manera los objetivos de la justicia material.
- Analizar las líneas de pensamiento político-criminal que rigen en el plano internacional, considerando los criterios que prevalecen tanto en la teoría de la política criminal y del derecho penal como en la legislación comparada, para determinar los que más se avienen con nuestra realidad socio-cultural y jurídica y poder diseñar los contornos y contenidos de nuestro sistema de justicia penal.
- Revisar la estructura y funcionalidad del procedimiento penal para determinar las causas de su *lentitud* o de su falta de rendimiento y adoptar criterios que permitan hacerlo más dinámico, eficiente y garantizador, para que

constituya una respuesta más adecuada a las expectativas de la sociedad, propiciando *procedimientos más ágiles y breves* para hechos de poca importancia y buscando *formas intermedias* de solución de los conflictos.

- Introducir los criterios y mecanismos que posibiliten el fortalecimiento del *sistema procesal acusatorio*, como prever un mayor deslinde y equilibrio entre las partes procesales y garantizar ampliamente el *derecho de defensa*; por lo que, dicho sistema procesal debe estar claramente desarrollado en el Código de Procedimientos Penales y debidamente revestido de las mayores *garantías* y sustentado en los *principios democráticos* fundamentales más característicos.
- Redimensionar la función que –según los artículos 21 y 102 C.- corresponde al *Ministerio Público* tanto en la averiguación previa como en el proceso, para superar *vicios inquisitivos*; la modernización de la legislación penal procesal debe incluir mecanismos que posibiliten una actuación más controlada del órgano persecutor, para evitar decisiones arbitrarias y garantizar que los ámbitos de libertad de los individuos no se limiten indebidamente; pero, igualmente ha de revisarse y redimensionarse la intervención que corresponde al *juzgador* en un distinto sistema procesal.
- Reconocer mayor intervención a la *víctima* del delito tanto en el ámbito de la averiguación previa como en el proceso, para que deje de ser una figura marginal y se convierta en una más activa, debiéndose precisar el ámbito de sus derechos y garantías.
- Prever claramente los derechos y garantías del *inculgado o procesado*, para garantizar que en el ejercicio del poder penal no se acuse y castigue a inocentes como tampoco se deje impunes o se trate incorrectamente a los culpables; por lo que, deben establecerse mecanismos que garanticen una *defensa* más adecuada y profesional.
- Garantizar, por tanto, de mejor manera el respeto de los *derechos humanos* en todas las etapas del procedimiento penal, observando los “principios democráticos” que sirven para limitar la potestad punitiva del Estado y garantizar tales derechos.
- Determinar el modelo procesal a seguir en torno al *juicio oral* o a la *oralidad* que debe revestir el proceso, y precisar sus alcances y características atendiendo a nuestra realidad socio-cultural y jurídica.
- Vincular los conceptos y criterios del derecho procesal penal con los del derecho penal sustantivo, bajo la idea de la *uniformidad legislativa*.
- Precisar en la ley los nuevos *requisitos* para el ejercicio de la *acción penal*, la *orden de aprehensión*, el *auto de formal prisión* y, sobre todo, para la *sentencia condenatoria*, que sin duda deben ser diferentes atendiendo al tipo de resolución.

- Modernizar los *métodos y técnicas de investigación* de los delitos y adoptar mecanismos que posibiliten una actuación más eficiente del Ministerio Público, sobre todo con relación a delitos de mayor gravedad, sin menoscabo de los derechos humanos.
- Establecer mecanismos que garanticen que la *policía de investigación* realmente esté subordinada al Ministerio Público y que igualmente se sujete a una serie de límites y controles para ser más eficaz; pero, para ello, el Ministerio Público debe estar en condiciones de asumir el señorío de la investigación de los delitos y el control de la actividad investigatoria que desarrolla la policía.
- Precisar los sistemas de control y los *medios de impugnación judicial* contra las resoluciones del Ministerio Público de “no ejercicio de la acción penal”, “reserva” y “desistimiento”.
- Redefinir el criterio en torno a la *libertad provisional bajo caución* para reducir el abuso de la *prisión preventiva*, buscando alternativas menos nocivas que puedan garantizar los objetivos que se le atribuyen a aquélla.
- Al adoptar un nuevo sistema procesal penal, que plantea un redimensionamiento de las funciones de las diversas partes, habrá igualmente que analizar la posibilidad de reducir las *instancias procesales*, para agilizar los procedimientos penales; lo que implicará una revisión a fondo de todo el sistema de *medios de impugnación*.
- *Judicializar* el control de la ejecución penal, y revisar los criterios político-criminales que la rigen, uniformando éstos con los del resto de la legislación penal.
- Reconceptualizar el criterio de la *readaptación social* como objetivo de la ejecución de las penas privativas de la libertad (a. 18 C.), a la luz de los problemas actuales del sistema penitenciario, y buscar otros mecanismos para lograr efectos preventivo-especiales.
- Precisar el *procedimiento sobre responsabilidad de las personas jurídicas* o morales, acorde con las previsiones del Código Penal; entre otras cuestiones.

*bd)* En las reformas a la **Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**, se propone:

- Establecer con mayor precisión la descripción típica de lo que debe entenderse por *delincuencia organizada*, para mayor seguridad y para permitir una actuación más eficaz del órgano acusador.
- Precisar los ámbitos de aplicación *material* y de validez *personal* de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para precisar los límites de su utilización para la investigación, persecución, procesamiento y sanción de la *delincuencia organizada*, y evitar que sus

mecanismos procesales sean aplicados a quienes no son *miembros* de la delincuencia organizada.

- Por razón de lo anterior, debe quedar claro que las disposiciones de dicha Ley no podrán aplicarse para la investigación, persecución o enjuiciamiento de delitos no previstos en ella, ni respecto de personas que no sean miembros de la delincuencia organizada o que no tengan participación en la comisión de alguno de los delitos previstos en la misma ley.
- De ahí la necesidad de precisar en la ley, con mayor claridad, esta limitación; asimismo, habrá que establecer con claridad que, en caso de utilizarse esos métodos o técnicas para la investigación de delitos distintos a los previstos en la Ley <o delitos que no tengan conexidad con ellos> las actuaciones *carecerán de validez*, para evitar el abuso de esos métodos. Lo mismo habrá que prever para los casos en que se utilizan, por ejemplo, intervenciones de medios de comunicación privada, sin tratarse de delitos previstos en la Ley, en cuyo caso los resultados obtenidos de ninguna manera deberán tener valor probatorio.
- Dado que la *unidad especializada* a que hace referencia la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es producto de una Ley Especial, su función tiene que limitarse a la investigación y persecución de los delitos previstos en dicha Ley. Por lo que, debe precisarse que no debe tener competencia para conocer de otros delitos no vinculados a esta forma tan especializada de autoría. Dado que la Ley establece que con relación a delitos previstos en la fracción V del artículo 2º, sólo podrán ser objeto de conocimiento por parte de la mencionada unidad, siempre y cuando se cometan por un miembro de la delincuencia organizada y, además, que el Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción, debe quedar muy claro en la Ley los alcances de la citada unidad especializada para evitar que incurra en extralimitaciones y se distorsione su función.
- Habrá que establecer en la Ley las medidas para *prevenir* de manera general los delitos previstos en la misma, atendiendo a sus respectivas características y a su incidencia.

*be)* Por lo que hace a la *ley de ejecución de sanciones* o *ley de normas mínimas*, se propone:

- Hacer una revisión a fondo de la misma, en atención a los nuevos criterios político-criminales y a los cambios que han de introducirse tanto en la Constitución Política como en la legislación penal sustantiva y procesal, sobre todo por lo que hace a la materia de *penas y medidas de seguridad*.
- Revisar, igualmente, siguiendo la reforma que se pueda plantear en el artículo 18 constitucional, si aún debe mantenerse el utópico objetivo de buscar la *resocialización* o *readaptación social del delincuente*, dados los problemas por los que actualmente atraviesa el sistema penitenciario, que obligan a buscar alternativas

más viables para la prevención especial del delito y a privilegiar que el individuo se desarrolle en plenitud individual y socialmente en libertad.

- Precisar los  *criterios* o  *principios* que han de orientar a la ejecución penal, para que igualmente el poder penal en este nivel se ejercite con  *límites*.
- *Judicializar* el control de la ejecución penal, previendo la figura del  *juez de ejecución de sentencias*, para superar los malestares que actualmente padece esta etapa de intervención penal; entre otros.

*bf)* Con relación a la  *legislación en materia de justicia para menores infractores*, igualmente se sugiere:

- Implementar una reforma a fondo, que cambie los actuales paradigmas; por lo que, se propone diseñar y desarrollar todo un  *sistema integral de justicia para menores infractores*, ampliamente respetuoso de sus derechos humanos, de suerte que dicho sistema no resulte más desventajoso para los menores que el diseñado para los adultos; por lo que, igualmente debe sustentarse en principios fundamentales que tienen la función de garantizar los derechos del menor.
- El sistema de justicia para menores infractores implica el diseño de un nuevo  *marco normativo*, así como de una nueva  *estructura orgánica y funcional* de los órganos del Estado que habrán de ocuparse del funcionamiento de dicho sistema, para superar las deficiencias del actual. Asimismo, el diseño de un  *procedimiento* que habrá de seguirse para el conocimiento de los hechos cometidos por los menores infractores y la determinación de su responsabilidad.
- El nuevo sistema plantea, también, la necesidad de prever la  *infraestructura* que habrá de requerirse para su desarrollo y funcionalidad.
- Lo anterior quiere decir que el futuro sistema de justicia para menores no debe ser concebido desvinculado del sistema de justicia en general ni de los otros sectores del sistema social, político y cultural, como tampoco desubicarse de la realidad, para posibilitar el diseño de medidas racionales.

#### **4. Estructura orgánica y funcional:**

*a)* Revisar a fondo la estructura orgánica y funcional de cada uno de los órganos del Estado que forman parte del sistema penal (procuración, administración de justicia y ejecución penal), para hacerla  *más funcional y menos burocrática*, acorde a las exigencias que impone el (nuevo) sistema procesal penal que se propone implementar, actualizando para ello las respectivas Leyes Orgánicas y Reglamentos y privilegiando las áreas sustantivas.

*b)* Revisar particularmente la estructura orgánica y funcional de la Procuraduría General de la República, atendiendo

a la idea de su mayor *autonomía* con relación al Ejecutivo -y de su *cambio de nombre* (sin que esto último sea esencial)-, para dar lugar a una estructura que la haga más funcional y menos burocrática, debiéndose fortalecer la figura del Ministerio Público una vez redimensionada su función tanto en la averiguación previa como en el proceso, de acuerdo con las características del nuevo sistema procesal que se adopte.

c) Redimensionar a las actuales estructuras especializadas para la lucha contra la *delincuencia organizada*, con la finalidad de superar las que las hacen infuncional, atendiendo a las reformas que se proponen a su ley.

d) Revisar, igualmente, la relación Ministerio Público-Policía de Investigación, para efectos de que funcionalmente el Ministerio Público mantenga el *control de la investigación de los delitos* y, por tanto, el control de la actuación que corresponde a la policía de investigación.

e) Continuar el fortalecimiento de la *autonomía e independencia del poder judicial*, revisando su estructura orgánica y funcional desde la perspectiva de los cambios que experimente el sistema procesal penal; redimensionar, sobre todo, la estructura y funcionalidad del Consejo de la Judicatura Federal, revisando si la actual no rebasa la dimensión que por naturaleza le corresponde, tomando en cuenta la independencia e *imparcialidad* con que el juzgador debe desempeñarse.

f) Dentro de este contexto, habrá que revisar la conveniencia de crear -como dependencia del Ejecutivo- la *Secretaría de Justicia*, para aglutinar la atención de funciones que actualmente se encuentran dispersas en el ámbito de la administración pública y posibilitar que se rijan por criterios uniformes, se garantice su efectividad y se evite con ello dispendio presupuestal.

g) Fortalecer y modernizar el *sistema penitenciario*, revisando su actual estructura y función, así como la forma de lograr la *prevención especial* y la conveniencia de introducir la figura del *juez de ejecución de sentencia*.

h) Igualmente, habrá que reconsiderar la ubicación, dentro de la administración pública federal, del área que deba encargarse del *diseño y control de la política criminal del Estado mexicano*, que actualmente se encuentra dentro de la Secretaría de Seguridad Pública, para posibilitar que las políticas que se adopten en esta materia sean uniformes y coherentes.

i) Se sugiere, para ello, la creación de un *Instituto Nacional de Justicia Penal y Seguridad Pública*, como organismo público *autónomo*, con la función de planificar, formular, aplicar y evaluar la política en materia de prevención del delito y de justicia penal en los tres niveles de gobierno.

#### **5. Capacitación, actualización y profesionalización del personal del sistema de justicia penal –y de seguridad pública-**

a) Establecer sistemas eficaces de selección para el ingreso, permanencia y promoción del personal de los diferentes sectores del sistema de justicia (y seguridad pública).

b) Diseñar programas efectivos de *capacitación, actualización y profesionalización* del personal de los diferentes sectores del sistema de justicia penal y seguridad pública, que se rijan por criterios uniformes, atendiendo al perfil y a la función de dicho personal, para incrementar la calidad de la justicia. El problema de la justicia pena –y de la seguridad pública- no se resuelve con el simple incremento cuantitativo del personal, sino con el incremento *cualitativo*.

#### **6. Combate eficaz de la corrupción:**

a) Adoptar medidas efectivas de *prevención de la corrupción* en los distintos sectores y niveles del sistema de justicia penal (procuración de justicia, administración de justicia y ejecución de sanciones), así como en los de seguridad pública (corporaciones policiacas), para garantizar la calidad en la prestación del servicio público.

b) Revisar y actualizar el *sistema de sanciones* a los actos de corrupción.

#### **7. Rendición de cuentas:**

a) Establecer sistemas modernos y funcionales de *rendición de cuentas*, para medir, controlar y evaluar los resultados concretos en el desempeño de la función pública en cada uno de los sectores y niveles del sistema de justicia penal (y de seguridad pública).

b) Estableces sistemas de premios y sanciones para el buen y el mal desempeño, respectivamente, de los servidores públicos del sistema de justicia penal (y de seguridad pública).

#### **8. Sistema de Justicia para Menores infractores:**

a) Se sugiere *diseñar un sistema integral de justicia para menores infractores*, bajo criterios uniformes y más garantistas, que posibiliten la limitación de las arbitrariedades del Estado y una mayor observancia de las diversas garantías en favor del menor que infringe la norma. Para ello debe integrarse una Comisión de Expertos en materia de justicia de menores para presentar propuestas en cuanto al nuevo sistema de justicia en esta materia, considerando las iniciativas que hasta ahora se han presentado.

b) Vincular al sistema de justicia de menores con la política criminal y el sistema de justicia en general, para tener una visión global y no parcial del problema y darle un tratamiento coherente.

c) Desmitificar la idea de que el menor ha salido del ámbito del Derecho Penal y superar la concepción *paternalista* que hasta ahora ha prevalecido en el sistema mexicano de justicia de menores, y ubicarse más en el plano de la realidad para que se puedan diseñar medidas más racionales y funcionales, así como más ventajosas para el menor.

d) La legislación sobre menores infractores debe consagrar, de manera expresa, el reconocimiento de los *derechos* que el menor puede hacer valer frente al órgano del Estado; por lo que, debe hacerse una revisión a fondo de los actuales sistemas

legislativos y adecuarlos a los lineamientos señalados por la Ley Fundamental.

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

g) Revisar las diversas iniciativas que se han presentado hasta ahora en materia de justicia para menores infractores y, de todas ellas, rescatar lo que puede servir para conformar una *propuesta única, integral y coherente*.

#### IV.- RESUMEN:

1. El sistema de justicia penal del Estado Mexicano, que pueda garantizar un mayor acceso a sus diferentes sectores y niveles y el logro de los objetivos de la justicia material, no debe ser otro que el que se acomode a las exigencias de un *Estado democrático de derecho*.

2. Debe, por tanto, ser un sistema de justicia que esté animado por la *ideología* que se encuentra plasmada en la Ley Fundamental, que parte de una precisa concepción del hombre así como del reconocimiento y respecto de sus derechos fundamentales.

3. Debe, además, ser un sistema de justicia que responda de manera efectiva a las exigencias de la realidad social actual.

4. La *política criminal* del Estado Mexicano debe ser *coherente* en todos sus aspectos y niveles; por lo que, debe ser contemplado de manera *integral*, es decir, no debe limitarse solamente a las medidas represivas de carácter penal, sino comprender también y preferentemente medidas de índole preventiva. Prevención general, procuración y administración de justicia, así como prevención especial y la respectiva legislación que le sirve de base, deben ser concebidas como partes de un todo, ya que ambas están encaminadas al mismo objetivo; por lo que deben estar orientadas por criterios uniformes.

5. La política criminal mexicana, entonces, debe proporcionar a la *prevención general* una mayor atención, particularmente a las medidas de prevención de carácter *no penal*, debiendo prevalecer la idea de que el Derecho Penal <y todo el sistema de justicia penal> sólo debe ser el *último recurso* para las funciones que competen al Estado. Si realmente se hace uso de las medidas de prevención general y estas resultan eficaces, es incuestionable que las medidas represivas que conforman el sistema penal tendrán que irse limitando.

6. En la medida en que el Estado Mexicano pueda contar con mayores alternativas político-criminales, diferentes a las meramente represivo-penales, la seguridad pública tendrá mejores perspectivas de garantizarse, los derechos humanos un más amplio margen de observancia y la justicia penal será de mejor calidad.

7. Dado que México no puede sustraerse a los fenómenos que se van planteando en el *plano internacional*, como los provocados por los procesos de *globalización*, en el diseño y desarrollo de su política criminal y de su sistema de justicia penal

debe también atender las implicaciones que tienen tanto la *internacionalización del delito*, como la *internacionalización de la política criminal y del derecho penal*.