

SEGURIDAD PÚBLICA, PROCESO PENAL Y DERECHOS HUMANOS*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ**

Estamos inmersos en un gran proceso de reforma jurídica penal, sobre la que se han formulado numerosos comentarios. Ha sido —y seguirá siendo— motivo de debates y opiniones encontradas. A ella se refirieron varias conferencias y ponencias aportadas tanto a las Décimo Primeras Jornadas sobre Justicia Penal, al final de 2010,¹ como a encuentros precedentes de la misma serie²

* El presente artículo corresponde también a la versión que será publicada en la Revista *Reforma Judicial*, publicación periódica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; investigador Nacional Emérito (SNI). Ex procurador general de la República (México); ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

¹ Entre las ponencias que se ocuparon directamente en la materia que revisa este texto figuraron: Plascencia Villanueva, Raúl, “Situación actual de los derechos humanos en el Estado”; García Ramírez, Sergio, “Seguridad pública, proceso penal y derechos humanos”; Zepeda Lecuona, Guillermo, “Seguridad ciudadana y juicios orales en México”; Escalante Gonzalbo, Fernando, “Territorio, cambio social y delincuencia”; De la Barreda, Luis, “Inseguridad”; Sánchez Galindo, Antonio, “Situación general de las prisiones en la actualidad a nivel nacional”; Peláez Ferrusca, Mercedes, “Cumplimiento de sentencias. Ejecución penal”; Adato Green, Victoria, “La situación actual de las mujeres en reclusión”; Moreno Hernández, Moisés, “Política criminal y sistema de justicia penal en materia de delincuencia organizada”; Félix Cárdenas, Rodolfo, “El sistema procesal acusatorio, la delincuencia organizada y el secuestro”; Lima Malvido, María de la Luz, “La política criminal a la luz de la seguridad nacional”; Villanueva Castilleja, Ruth, “Situación de la justicia para menores”; Ramos Cuéllar, Roberto, “El derecho de menores y su perspectiva en México”; Correa García, “Justicia restaurativa y menores en conflicto con la ley penal”, y Pérez Sánchez, Rubén, “Análisis de los criterios sobre justicia de menores”. Incluyamos, además, los comentarios programados de varios participantes, que también constarán en la Memoria: Miguel Carbonell Sánchez y Luis González Placencia. Las conferencias sustentadas en los eventos académicos organizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas se incluyen en la página de Internet correspondiente a la Biblioteca Jurídica Virtual: <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/>.

² Así, IX Jornadas, cuyos trabajos figuran en un volumen: García Ramírez, Sergio e Islas de Gonzáles Mariscal, Olga, *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Ciencias

y al foro en torno a justicia penal y justicia para adolescentes,³ promovido por el área penal del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Menciono estos encuentros sólo a título de ejemplos de las innumerables conferencias, mesas redondas, seminarios, congresos, etcétera, que se han ocupado de la materia en los últimos años, como nunca antes.⁴

En diversas oportunidades he examinado este asunto, al que dediqué varios artículos académicos y periodísticos, así como un libro que examina con detalle la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008.⁵ En los días que corren se halla en marcha la reforma secundaria, derivada de la constitucional. Aquélla, como ésta, trae consigo temas graves y actuales.

Penales (Inacipe), 2009, y X Jornadas sobre Justicia Penal (2-4 de noviembre de 2009), cuya Memoria se encuentra en prensa en diciembre de 2010. Este encuentro se realizó bajo el tema general “Reformas penales 2008-2009”.

³ Este encuentro tuvo lugar el 15 de marzo de 2007. Las ponencias aparecen en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, *Foro sobre justicia penal y justicia para adolescentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

⁴ El antecedente inmediato de este texto es la exposición que hice en las XI Jornadas sobre Justicia Penal, desarrolladas del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2010, bajo el patrocinio de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. He revisado y actualizado diversos puntos de esa exposición; de ahí que muchas fechas mencionadas en este trabajo sean posteriores al 29 de noviembre, día en que se produjo mi participación en las Jornadas. Sin embargo, ninguna referencia va más allá de diciembre de 2010. Cierro en ese mes para reflejar del mejor modo posible —sin olvido de la circunstancia— el tratamiento del tema en las XI Jornadas. También menciono aquí diversos datos u opiniones expuestos en las intervenciones de otros participantes en ese encuentro. Desde luego, los temas (experiencias, sucesos, opiniones, incidentes) que examino en este artículo han sido y son ampliamente tratados, de tiempo atrás, en prácticamente todos los círculos de opinión y medios informativos del país.

⁵ Aquí invocaré con frecuencia información que han manejado los medios de comunicación, citando igualmente la fuente gubernamental de la que aquélla proviene y que los mismos medios mencionan. Procedo en esta forma porque la información periodística es fácilmente accesible para el lector ordinario, que la conoce y comenta. La *6a. Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2009* (a octubre de ese año) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) menciona que el 37% de los consultados recibe a través de la prensa la información que tiene acerca de los problemas de inseguridad en el país. Desde luego, los números son más elevados en lo que respecta a otros medios periodísticos: televisión, 88.6%, y radio, 41.8%. Cfr. <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>. Finalmente, debo señalar que, como será evidente para quien lea este trabajo, he procurado extraer los datos de un mismo medio de amplia circulación, cada vez que sea posible: diario *El Universal*, aun cuando en la generalidad de los casos la misma información figuró en otros diarios y revistas.

Cfr. García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, México, Porrúa, 2008; 4a. ed., Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal-Anales de Jurisprudencia-Porrúa, 2010. Esta obra incluye varios textos en los que examino proyectos y reformas, así como los documentos fundamentales del proceso desarrollado ante el Poder Revisor de la Constitución en 2007-2008.

En este ámbito es preciso distinguir entre la reforma normativa exaltada por el discurso oficial que la acompaña, y la realidad abrupta que esa reforma está llamada a enfrentar y corregir. Me propongo examinar aquí, brevemente, ambos extremos de la cuestión. Se trata de materias diferentes, pero quedaron asociadas en las modificaciones normativas, el discurso oficial y la percepción popular. De ahí la pertinencia de abordarlas simultáneamente, lo cual responde, asimismo, a las circunstancias prevalecientes y al enlace natural que existe entre ellas.

Nos han convocado ciertas banderas atractivas: el combate a delitos sumamente graves, que conmueven a la sociedad,⁶ el establecimiento de un nuevo régimen procesal, titulado como acusatorio o adversarial⁷ —en oposición al régimen inquisitivo precedente— y la adopción del sistema de juicios orales. Las virtudes de estos últimos se hallan a la cabeza de las proclamas oficiales y han atraído a la opinión pública, captada por la ilusión de que los juicios orales pueden lograr el milagro —lo sería, en efecto— de contener y reducir, si no suprimir, la criminalidad que nos agobia. Obviamente, estas afirmaciones no resisten el menor análisis. En otras oportunidades he aludido a esta cuestión.⁸ Se sabe bien, por lo demás, que

⁶ En las primeras líneas de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma constitucional, del 9 de marzo de 2007, se afirma: “En nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años”; adelante se reitera: “el principal problema que aflige a la sociedad mexicana es el de la inseguridad”. Cfr. mi libro *La reforma penal...*, *op. cit.*, en la que transcribo esta iniciativa y otros documentos relevantes para nuestra materia. Por lo que toca a las citas en esta nota, véanse pp. 433 y 436. En lo sucesivo, cada vez que aluda a documentos de la reforma constitucional de 2008 (sobre todo el dictamen de los diputados, del 10 de diciembre de 2008), me remitiré a *La reforma penal...*, con indicación del lugar correspondiente al texto mencionado en cada caso.

⁷ Expresión cada vez más frecuentemente utilizada entre nosotros, en forma literal; la oriundez anglosajona es evidente: *Adversary System*. En la terminología anglosajona, esta expresión se emplea para establecer la diferencia con respecto al *Inquisitorial System*. Cfr. “Adversary System”, *Black’s Law Dictionary*, St. Paul, Minn, West Publishing Co., 1991, p. 34.

⁸ “Desde que se planteó una primera propuesta en materia de justicia penal —suscrita por el Ejecutivo Federal en 2004—, se habló torrencialmente de «juicios orales», como cifra o signo emblemático del conjunto de la reforma; distintivo mágico de la solución a todos los males. Es obvio que el planteamiento era equivocado: nada tenía que ver la justicia oral con la inseguridad y el auge del crimen, el secuestro y el narcotráfico, que alarmaban —y alarman— a la sociedad, y que constituían el marco de hecho para la reforma del marco de derecho. Sin embargo, prendió la idea de la justicia oral, arraigada en una mercadotecnia ingeniosa, y se mantuvo vigente a lo largo de varios años, hasta alcanzar la nueva oleada de propuestas, que también navegaron bajo las bondadosas banderas de la oralidad”. “Garantías individuales y régimen constitucional sobre la delincuencia organizada”, en Varios autores, *El sistema de justicia penal en México. Retos y perspectivas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 143.

la oralidad dista mucho de constituir la entraña del régimen procesal más avanzado.⁹

La realidad que impera es abrumadora, y lo ha sido en los últimos años. Se ha agravado recientemente y todo hace suponer que el agravamiento persistirá, toda vez que no hemos acertado a atacar con eficacia las raíces de los males que nos agobian. En el curso de esta exposición mencionaré algunos datos ilustrativos acerca de esta cuestión, que sustentan o acompañan las afirmaciones que ahora formulo. Sólo se trata de referencias ejemplificativas. Corresponden, en la gran mayoría de los casos, a hechos, comentarios y números de los últimos meses. Esta limitación cronológica no reduce, en forma alguna, el valor de los datos, y su eficacia como referencia para conocer lo que ha ocurrido en este sector a lo largo de varios años. Nos movemos entre la promesa de éxito —que alguna vez calificué como el diseño de un paisaje para Alicia en el país de las maravillas—¹⁰ y el amago de la frustración y el retroceso.

Todo eso tiene que ver, evidentemente, con los derechos humanos y la forma en que éstos se plantean, preservan o enrarecen en México. El proceso penal —o mejor todavía, el sistema penal, la “justicia” de esta especialidad— opera en una región crítica para los derechos fundamentales: ahí entran en contacto y en conflicto las exigencias de la seguridad pública y las reclamaciones del Estado de derecho, marco de los derechos humanos.¹¹

Por ende, en este campo —como en todos, pero aquí con especial acento— es preciso considerar los hechos y las reacciones públicas con absoluto realismo. Una visión puramente académica —no se diga una versión sesgada, con intención política— pudiera conducir a conclusiones engañosas,

⁹ En este sentido, *cf.* Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Proceso oral y abogacía”, *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, t. II, pp. 16 y 17; asimismo, *cf.* Binder, Alberto, *Introducción al derecho procesal penal*, 2a. ed., Buenos Aires, 1999, p. 100.

¹⁰ En mi conferencia “Protección a las garantías individuales y delincuencia organizada en el nuevo sistema de justicia penal en México”, en el congreso *El sistema de justicia penal en México. Retos y perspectivas*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de abril de 2008, sustentada en el “Anfiteatro Simón Bolívar”, de la UNAM, bajo la presidencia del apreciado y recordado jurista José de Jesús Gudiño Pelayo, entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallecido en 2010.

¹¹ *Cf.* García Ramírez, *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 4 y 5. Luigi Ferrajoli subraya que “en el tratamiento penal se manifiesta —en estado puro y de la manera más directa y conflictiva— la relación entre estado y ciudadano, entre poder público y libertad privada, entre defensa social y derechos individuales”. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 3a. ed., trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruíz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoco y Rocío Cantarero Bandrés, Madrid, Trotta, 1998, p. 210.

distantes de la realidad y perturbadoras para el imperio de la seguridad y la justicia.

No es posible perder de vista, a la hora de analizar verdaderamente el proceso penal y su función en una sociedad específica —más allá de modelos de importación, que los propios autores de las reformas consideran haber mirado con prudencia—,¹² las pertinentes enseñanzas de Calamandrei. El tratadista italiano sugiere “persuadirnos cada vez más de que el proceso objeto de nuestros estudios no es como el legislador lo ha previsto en abstracto, sino como lo «representan» (...) los hombres, jueces y justiciables, que participan en él en concreto”.¹³

No siempre hemos tomado en cuenta esas razones tan evidentes, por ello se ha pagado un alto precio. En el proceso de reforma constitucional de 2007-2008, los legisladores insistieron de nuevo —una insistencia que trascendió a los documentos preparatorios más que a los textos aprobados— en que México debía arribar a su propia reforma, conforme a sus características y particularidades.¹⁴ Difícilmente se podría decir, a la luz —o a la sombra— de los resultados, que el giro constitucional atendió estas buenas intenciones.

La necesidad de llegar con paso firme y acierto a un diseño feliz en materia de seguridad y justicia penal quedó expuesta en el pórtico del notable proyecto de Código Procesal Penal iberoamericano, que pondera la necesidad de relacionar “el funcionamiento de los sistemas judiciales con las situaciones de crisis o de alta conflictividad que azotan a nuestras sociedades”. La judicatura debe cumplir en éstas una función destacada.

El alejamiento de la realidad oculta dos fenómenos patológicos, señala la exposición de motivos de aquel proyecto auspiciado por el Instituto Ibe-

¹² Cfr. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, del 10 de diciembre de 2007, documento que en lo sucesivo mencionaré como Dictamen de las comisiones de diputados o Dictamen de los diputados, en *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 239 y ss. Este documento se puede consultar en página de Internet: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20017_1211-VIII.html.

¹³ *Proceso y democracia*, trad. Héctor Fix-Zamudio, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1960, p. 55.

¹⁴ En el Dictamen de las Comisiones de Diputados se indicó: “Viene bien recordar que cada sociedad tiene sus propias características y peculiaridades que deben observarse al momento de legislar o de cambiar sistemas legales existentes, a fin de armonizarlos y evitar traspolaciones inconvenientes; hemos estado atentos a los procesos de reforma procesal de otros países, especialmente latinoamericanos y compartimos sus inquietudes y objetivos, pero desde luego que México debe transitar por su propia reforma, acorde a su idiosincrasia, costumbres y posibilidades, lo que implica reconocer también nuestras diferencias”. *La reforma penal...*, *op. cit.*, p. 13.

roamericano de Derecho Procesal: por una parte, “no permite advertir que todo sistema judicial ineficaz multiplica los conflictos sociales y, por ende, ahonda las situaciones críticas”; por la otra, oculta el hecho de que “si los sistemas judiciales no garantizan la efectiva aplicación del Derecho, los programas normativos se convierten en ficciones irritantes o juegos de palabras y, tras ellos, renace la violencia social”.¹⁵

Constantemente me he referido a lo que podemos denominar “decisiones fundamentales” en el ámbito penal, presupuesto para construir la normativa, redefinir las instituciones, articular los procedimientos y establecer el diseño del conjunto. Se trata de los ejes para que discurra, con racionalidad, una verdadera política criminal, o bien, como hoy se prefiere decir, una genuina política criminológica. Desde luego, carecemos de ésta.

Hemos acometido la reforma sobre seguridad pública y justicia penal sin responder previamente ciertas preguntas primordiales y asociar las respuestas en un sistema que confiera certeza y coherencia a las soluciones adoptadas. Las preguntas primordiales son: ¿para qué sirve el aparato penal en una sociedad democrática? ¿qué conductas deben ser calificadas —en ese marco— como delictivas? ¿a quién consideraremos delincuente? ¿cuáles debieran ser, razonablemente, las consecuencias de la conducta delictuosa? ¿cómo se ejecutarán las sanciones?, ¿cuál será el método para acreditar la existencia de un delito y aplicar las consecuencias respectivas?¹⁶ Esto último concierne al enjuiciamiento, que debe ser analizado y resuelto en conexión con las respuestas que demos a todas las interrogantes planteadas.

Entre 1993 y 2010 consumamos un torrente de reformas penales en la ley suprema, que últimamente forman parte del ensayo de sustitución de ésta, inconfesado y asistemático.¹⁷ En el periodo comprendido entre 1994 y 2009 fueron publicados catorce decretos de reforma constitucional en ma-

¹⁵ “Exposición de motivos”, en Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código procesal penal modelo para Iberoamérica. Historia. Antecedentes. Exposición de motivos y texto del proyecto*, Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 1989, p. 14.

¹⁶ Cfr. García Ramírez, “Panorama de la justicia penal”, en Varios autores, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 718 y ss., y “Los derechos humanos en la persecución penal”, *Temas y problemas de la justicia penal*, Seminario de Cultura Mexicana, México, 1996, pp. 83 y ss.

¹⁷ Cfr. Mi punto de vista en “Algunos temas actuales en la Constitución mexicana: reforma y reformas”, en Galeana, Patricia (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo XXI Editores-Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 283 y ss.; reproducido en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B. (coords.), *Homenaje al doctor Emilio. O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 179 y ss.

teria penal.¹⁸ Otros se avecinan. Podemos y debemos preguntarnos si se ha trasladado a la realidad —en la que tanto insistimos e insistiremos— la intención redentora de esas reformas. Nada permite suponer que así haya sido. Veamos, pues, algunas consideraciones que se hallan en el fundamento de ciertos cambios normativos e invoquemos determinados hechos en la circunstancia cotidiana, así sea con propósito ejemplificativo, como antes dije.

Me he referido en más de una ocasión al diagnóstico que hicieron los protagonistas de la reforma constitucional acerca de los males que era preciso atender a través de acciones públicas de gran calado. No se trata de “mi” diagnóstico —aunque no vacilo en suscribirlo—, sino del que se desprende, puntualmente, de los documentos que se localizan en el *iter* de la reforma de 2008. En este vértice coinciden la iniciativa presidencial de 2007 —de signo más autoritario que la normativa finalmente adoptada—¹⁹ y las iniciativas surgidas en la Cámara de Diputados, que fueron el cimiento del dictamen conocido y aprobado por ésta, como órgano del Constituyente Permanente.²⁰ Prácticamente todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso formularon iniciativas;²¹ en ocasiones éstas fueron suscritas por miembros de partidos diferentes. Al cabo de los debates surgió un amplio consenso entre los legisladores.

En primer término —pero no es relevante el orden de presentación en la escena de los males prevalecientes: opera el conjunto—, se denunció la

¹⁸ Cfr. García Ramírez, “Prólogo a la cuarta edición. Reforma histórica y transición penal: ¿hacia dónde?”, *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. XIV y XV.

¹⁹ Cfr. Mi trabajo “Reflexiones en torno a la iniciativa de reforma constitucional (marzo de 2007) y su vinculación con el proceso penal”, revista *Sistema Penal. La reforma penal en México. Análisis, críticas y perspectivas* (ed. especial), Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, agosto de 2007, pp. 273 y ss., reproducido en *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 509 y ss.

²⁰ El diputado César Camacho Quiroz, distinguido participante en la reforma de 2008, hizo ver en la exposición de motivos de una iniciativa de la que fue autor, que “la sociedad mexicana percibe que la lentitud, iniquidad, corrupción e impunidad son el denominador común en la mayoría de los casos cuando las personas intervienen en la sustanciación de un proceso penal”. *Cit. El proceso penal...*, *op. cit.*, p. 21.

²¹ El dictamen del 10 de diciembre de 2007 menciona iniciativas de varios diputados: *a*) Jesús de León Tello (PAN); *b*) César Camacho Quiroz (PRI), Felipe Borrego Estrada (PAN), Raymundo Cárdenas Hernández (PRD) y Faustino Javier Estrada González (Verde Ecológico); *c*) (varias) César Camacho Quiroz (PAN); *d*) Javier González Garza (PRD), Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), Ricardo Cantú Garza (del Trabajo), Jaime Cervantes Rivera (del Trabajo), Alejandro Chanona Burguete (Convergencia) y Layda Sansores San Román (Convergencia), y *e*) (varias iniciativas), Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Sanos Areola y Miguel Arellano Pulido (todos del PRD). Cfr. *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 239 y ss.

grave impunidad que alimenta la inseguridad y la injusticia.²² La situación del país en esta materia es realmente grave, si tomamos en cuenta los datos aportados por instancias de reconocida seriedad y competencia; así, por ejemplo, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) llama la atención sobre la gran cifra negra de la criminalidad —85%—²³ y los factores que estorban la presentación de denuncias por parte de los agraviados.²⁴ Añádase el elevado porcentaje —85%, según el mismo organismo— de casos denunciados en que no se llevó adelante la averiguación previa de los delitos cuya noticia llegó formalmente a la autoridad.

También se deben citar a este respecto las sentencias condenatorias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano, hecho que constituye una novedad de los últimos años; no las hubo tan frecuentes en la primera etapa del periodo transcurrido entre 1998 —año de la admisión por México de la competencia contenciosa de ese tribunal— y 2008. Luego llegaron varias sentencias,²⁵ que cargan el acento sobre la impunidad de violaciones graves a los derechos humanos,²⁶ tema frecuente en los pronunciamientos de la Corte relativos a otros Estados americanos.

²² A este respecto, me remito a las exposiciones de De la Barreda, Zepeda Lecuona y Escalante Gonzalbo en las XI Jornadas, en <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/>. Asimismo, *cfr.* de aquellos autores: Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CIDAC), 2004, pp. 155 y ss., y De la Barreda y Sayeg Seade, Cecilia, *La criminalidad en el Distrito Federal. Propuesta para combatirla del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad*, México, Porrúa, 2003, p. 61.

²³ *Cfr.* La 6a. *Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009* (a octubre de ese año), en la página del ICESI: <http://www.inesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>.

²⁴ Los encuestados refirieron las siguientes consideraciones que pesaron en su decisión de abstenerse de denunciar delitos, entre otros factores: pérdida de tiempo, 39%; trámites largos y difíciles, 10%, y desconfianza en la autoridad, 16%. Estos conceptos explican la mayoría de las omisiones: 65%. *Idem.*

²⁵ Es debido especificar que los hechos violatorios que originaron los procedimientos a los que corresponden esas sentencias ocurrieron hace varios años. El fenómeno de impunidad que analizan aquéllas ha persistido —como lo hacen notar esos pronunciamientos judiciales— hasta el presente.

²⁶ Aunque en todos los casos fallados entre 2008 y 2010 queda en relieve el fenómeno de la impunidad, reviste características más dramáticas, por el número de personas victimadas, la notoriedad nacional e internacional del caso —que se inscribe en un contexto de varios lustros y abarca centenares de víctimas— y los pobres resultados de las investigaciones emprendidas por diversas autoridades —todo ello destacado por la Corte Interamericana— el litigio concerniente a mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. *Cfr.* CorteIDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 205.

Cuando intervine en las XI Jornadas sobre Justicia Penal tuve a la vista informaciones de diversas fechas, todas ellas recientes. Una, de junio de 2010 —esto es, a dos años de publicada la promisoriosa reforma constitucional—, aludía a 22,000 “ejecuciones” en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, sin embargo, sólo había 1,200 averiguaciones previas sobre esos hechos.²⁷

Por supuesto —agregaré ahora— aquella cifra ha crecido con celeridad, como luego veremos. Sólo el 5% de los crímenes llegan a ser “procesados”; los otros quedan impunes, sin considerar, por supuesto, la gran cifra negra. En otro lugar, la misma fuente modera su “optimismo”: apenas el 1%.²⁸

Conviene observar que no todos los analistas comparten la creencia generalizada de que se ha elevado en México, de manera constante, el número de privaciones criminales de la vida. Recientemente, un acreditado investigador manejó cifras sobre esa criminalidad violenta en los últimos veinte años: entre 1990 y 2007 la tasa nacional de homicidios disminuyó sistemáticamente, pero en 2008 y 2009 ha ocurrido un impresionante movimiento ascendente: precisamente la etapa del despliegue de tropas y policía federal.²⁹

El diagnóstico al que ahora aludo incluye otro mal endémico y creciente: la corrupción, que se ha elevado en términos generales.³⁰ En agosto de

²⁷ Cfr. “No investigan 95% de muertes en «guerra»”, *El Universal*, 21 de junio de 2010.

²⁸ Así lo expuso Guillermo Garduño Valero, de la Universidad Autónoma Metropolitana. Cfr. “No investigan 95% de muertes en «guerra»”, *El Universal*, 21 de junio de 2010. Asimismo, con fuente en la Procuraduría General de la República, cfr. “22 mil ejecuciones y sólo 1200 averiguaciones”, *El Universal*, 21 de junio de 2010.

²⁹ Cfr. Escalante Gonzalbo, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, pp. 36 y ss. El autor, que maneja como fuente las actas de defunción capturadas por el INEGI (*ibidem*, p. 36) no atribuye directamente a los operativos militares el incremento en el número de homicidios. Elabora hipótesis y formula interrogantes. Así, señala, entre otras cosas, que “el factor que puede explicar el cambio es la «guerra contra la delincuencia» y el despliegue de ejército, marina y policía federal en buena parte del territorio del país. El problema es, ¿de qué manera? ¿Por qué ese despliegue produce esta violencia?”. *Ibidem*, p. 48. El mismo autor invoca otros factores, a partir del repliegue de la policía municipal, en grave crisis. “Donde falta esa fuerza local, capaz de ordenar los mercados informales e ilegales, el resultado es perfectamente previsible, porque la incertidumbre genera violencia (...) me parece claro que la crisis del orden local es el factor decisivo para explicar los niveles de violencia en el país”. *Ibidem*, p. 49.

³⁰ En este sentido, cfr. “Barómetro global de la corrupción 2010”, de Transparency International. Los datos abarcan un amplio conjunto de países. En lo que respecta a México, se estima que entre el 30 y el 49.9% de las personas pagaron “sobornos” (es decir, incurrieron en cohecho) a servidores públicos. El 75% de los encuestados considera que la corrupción se elevó en los últimos tres años; el 18% estima que la situación no ha variado en ese lapso, y sólo el 7% manifiesta que ha disminuido. Cfr. <http://www.transparenciamexicana.org.mx>.

2010 se hizo público, de fuente oficial, que el crimen organizado paga a las policías municipales “sobornos” que ascienden a 1,277.27 millones de pesos; de esta forma se cubre el severo déficit salarial en las filas de la policía.³¹ Según algunas fuentes, la corrupción ha suscitado serios problemas en la eficiencia de acciones contra la criminalidad y desconfianza entre autoridades que operan en este campo.³²

En el mismo contexto hay que considerar las bajas en la corporación de mayor importancia, la Policía Federal Preventiva: 3,200 integrantes de ésta fueron separados desde el 18 de mayo hasta el 31 de agosto; esto representa el 9% del número total de miembros de esa institución; entonces se hallaba pendiente la baja de otros 1,020 agentes. En total: 4,220.³³

Miremos otros hechos y cifras. En el periodo 2006-2010 hubo más de 28,000 asesinatos vinculados —según las referencias oficiales— con la delincuencia organizada y el esfuerzo gubernamental por combatirla.³⁴ Poco antes se habló de 24,826.³⁵ Unos meses más tarde el número oficialmente mencionado alcanzó más de 30,000.³⁶ Entre 2006 y 2010 hubo un aumento exponencial en el número de homicidios relacionados —se afirma— con el narcotráfico: de 2,119 en 2006 a 11,041 en 2010 (al 13 de diciembre).³⁷ Es muy elevado, específicamente, el número de menores de edad que han perdido la vida en acciones relacionadas con la “narcoguerra”, en calidad de

³¹ Información de Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública. *Cfr.* “Narco paga 15 mil millones a policías”, *El Universal*, 7 de agosto de 2010.

³² En el marco de las “revelaciones” a propósito de los mensajes transmitidos mundialmente a través de *WikiLeaks*, se ha manifestado esta desconfianza interna (que no es novedad en el panorama nacional, ampliamente conocido y comentado a través de diversos medios de comunicación). *Cfr.* “Desconfía Sedena de policías, reportó EU”, *El Universal*, 27 de diciembre de 2010.

³³ Información del comisionado general de la Policía Federal, Facundo Rosas Rosas. *Cfr.* “Policía Federal purga a 3 mil 200 de sus filas”, *El Universal*, 31 de agosto de 2010.

³⁴ Información de Guillermo Valdés, director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). *Cfr.* “A pesar de las acciones, la violencia crece: Cisen”, *El Universal*, 4 de agosto de 2010. Igualmente, Alejandro Poiré, secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Cfr.* “Gobierno revela mapa de guerra entre cárteles”, *El Universal*, 28 de agosto de 2010.

³⁵ Según Arturo Chavez Chávez, procurador general de la República. *Cfr.* “PGR dice que en México no hay narcoterrorismo”, *El Universal*, 17 de julio de 2010.

³⁶ El dato corresponde a la Procuraduría General de la República, expuesto por el procurador Arturo Chávez Chávez. Entre enero y noviembre de 2010 hubo 12,456 homicidios relacionados con la delincuencia organizada; en todo 2009 fueron 9,635. *Cfr.* “Violencia rompe record en 2010”, *El Universal*, 17 de diciembre de 2010; asimismo, “Cifras del año”, *ibidem*, 20 de diciembre de 2010.

³⁷ *Cfr.* “Disputa por territorio. Homicidios”, *El Universal*, 21 de diciembre de 2010.

“víctimas colaterales”. Es el caso de 1,066 menores de edad, entre diciembre de 2006 y el mismo mes de 2010.³⁸

Abundaron, conforme a las cifras oficiales, las detenciones de miembros de cárteles que operan en el ancho mundo de la delincuencia organizada: la suma de los correspondientes a cuatro cárteles arroja 60,000.³⁹ Empero, estos números fueron cuestionados, con argumentos persuasivos, en las XI Jornadas sobre Justicia Penal.⁴⁰ Digamos, de paso, que la Policía Federal Preventiva cuenta con alrededor de 34,000 efectivos.

Ya entonces el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) exponía un panorama muy inquietante, por decir lo menos: “avances insuficientes en lavado de dinero (es decir, en el combate al manejo de recursos de procedencia ilícita), lentitud en la profesionalización de policías y en la entrega de recursos de la iniciativa Mérida, así como avances insuficientes en el abatimiento del secuestro y la extorsión”.⁴¹ Poco después se aludiría —invocando documentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública— al incremento acelerado en el número de secuestros: 100% en el periodo sexenal en curso⁴² —2006 y años siguientes—, entre ellos varios plagios de gran notoriedad,⁴³ que las autoridades no resolvieron, así como otros delitos graves: la extorsión muestra cifras nunca antes observadas.⁴⁴

³⁸ Así lo manifiesta la organización no gubernamental Red por los Derechos de la Infancia (Redim). Cfr. “ONG: 1,066 menores muertos por narcoguerra”, *El Universal*, 31 de diciembre de 2010.

³⁹ Cifras del director del Cisen, Guillermo Valdés: cartel del Golfo (Zetas), 20,000; cártel del Pacífico, 18,000; cártel de Juárez, 12,000, y cártel de Beltrán Leyva, 9,000. Cfr. “A pesar de las acciones, la violencia crece: Cisen”, *El Universal*, 4 de agosto de 2010.

⁴⁰ Véase la ponencia de Fernando Escalante Gonzalbo en las XI Jornadas sobre Justicia Penal, en <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/>.

⁴¹ Las expresiones son del director del Cisen, Guillermo Valdés. “El Cisen muestra con cifras el fracaso de la narcoguerra”, *El Universal*, 4 de agosto de 2010.

⁴² “Incrementan delitos de alto impacto social”, *Excelsior*, 16 de noviembre de 2010. Según Juan Miguel Alcántara Soria, secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el aumento fue de 200%. Cfr. “Gobierno acepta que secuestro creció 200% en los últimos años”, *El Universal*, 28 de agosto de 2010. Pero un estudio atribuido a la Cámara de Diputados señala que el número de secuestros se triplicó (317%) en los últimos cinco años. “El secuestro se triplicó en el país en 5 años”, *El Universal*, 7 de septiembre de 2010.

⁴³ Adquirieron gran notoriedad los casos de Fernando Martí, hijo de Alejandro Martí; Alberto Wallace, hijo de Isabel Miranda de Wallace, y Silvia Vargas, hija de Nelson Vargas, y Diego Fernández de Cevallos. Este último se referiría al móvil político del plagio de que fue víctima. Cfr. “Marcado matiz político en mi plagio, dice Diego”, *El Universal*, 21 de diciembre de 2010. La hipótesis de motivación política fue desechada por el presidente de la República. Cfr. “FCH: el argumento político en el plagio de Diego, «sólo rollo»”, *El Universal*, 22 de diciembre de 2010.

⁴⁴ En junio de 2010, según estadísticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “se

Además, asaltos en carreteras: aumento de 245% en la misma etapa.⁴⁵ En este terreno figuran hechos en agravio de migrantes que viajan por la República⁴⁶ y que hacen recordar la época en que los bandoleros dominaban los caminos, o amenazas y delitos en contra de mexicanos que retornan al país.⁴⁷ Ha sido necesario que los viajeros se organicen en caravanas de vehículos resguardados por la policía, lo que también parecería corresponder al siglo XIX,⁴⁸ pero ocurre en México en el siglo XXI; el gobierno parece celebrar el “éxito” de este extraño sistema de traslado en el interior de la República.⁴⁹

Verdaderamente severo es el asedio a periodistas, denunciado en muchos foros. Desde hace algunos años se hizo notar la criminalidad violenta en agravio de estos profesionales, que fueron privados de la vida “por motivos que pudieran estar relacionados con la actividad periodística”; nuestro país no se hallaba todavía a la cabeza de los Estados de América Latina en que aparecía este fenómeno, pero ya estaba en una situación crítica, tanto por el número de homicidios perpetrados como por la impunidad de sus autores.⁵⁰

han alcanzado cifras históricas”. “Incrementan delitos de alto...”, *El Universal*, 28 de agosto de 2010.

⁴⁵ *Cfr.* “Asalto a migrantes y hurto de autos, entre los signos de la inseguridad”, *El Universal*, 21 de noviembre de 2010.

⁴⁶ Hechos de esta naturaleza exhiben —señalan algunos académicos— la falta de control estatal sobre determinadas regiones del país. Se cita como ejemplo el muy conocido secuestro y asesinato de 72 migrantes centroamericanos en Tamaulipas. “Estado pierde control de regiones frente al narco”, *El Universal*, 28 de agosto de 2010. Sobre hechos de este carácter, más recientemente, *cfr.* “Asaltan y atacan a 40 migrantes en Oaxaca”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2010. Igualmente, el discutido caso del secuestro de 50 migrantes salvadoreños por parte de un grupo armado, cuando aquéllos viajaban en un tren de carga. *Cfr.* “El Salvador pide indagar secuestro de 50 migrantes”, *El Universal*, 22 de diciembre. Este hecho suscitó opiniones o declaraciones encontradas entre autoridades mexicanas y de El Salvador, Honduras y Guatemala. *Cfr.* “Tres países piden indagar plagio de migrantes”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2010. Asimismo, *cfr.* Sosa, Miguel Ángel, “Golpes, extorsión y muerte, en travesía de centroamericanos”, *El Universal*, 30 de diciembre de 2010.

⁴⁷ *Cfr.* “Paisanos cancelan retorno por miedo”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2010.

⁴⁸ *Cfr.* “Paisanos terminan travesía con éxito”, *El Universal*, 21 de diciembre de 2010.

⁴⁹ “Paisanos arriban con éxito: Segob”, *El Universal*, 27 de diciembre de 2010.

⁵⁰ En la relación elaborada y difundida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con respecto al periodo 1995-2005, Colombia figuraba en primer lugar en el número de asesinatos de periodistas; 75; Brasil, en segundo, 23, y México, en tercero, 20. Sólo se había producido algún tipo de sentencia condenatoria en 9 casos, de los 23 asesinatos registrados”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estudio especial sobre la situación de las investigaciones sobre el asesinato de periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la actividad periodística. Periodo 1995-2005*,

En 2010, las Relatorías para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y para la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas llevaron adelante una visita oficial conjunta a nuestro país, en la que se observó un panorama sumamente negativo: “la violencia contra periodistas en México es alarmante y tiende a intensificarse”.⁵¹ “México —se ha dicho— es el país latinoamericano en el que los periodistas corren más riesgo de ser asesinados”.⁵²

Un punto de suma gravedad en este panorama es lo que pudiera llamarse “dominio territorial” por parte de miembros de la delincuencia organizada. En no pocos lugares, éstos han generado una fuerte y creciente presión sobre autoridades locales, infiltrado el financiamiento de campañas políticas⁵³ o asumido funciones propias de la autoridad pública, lo que entraña el desplazamiento o “arrinconamiento” del Estado.

Todo ello —más la disputa entre cárteles por el control de territorios—⁵⁴ ha determinado cambios sustanciales en la vida urbana y traslado de mexicanos a los Estados Unidos. Hay referencias a esta situación en el abundante discurso oficial y en documentos gubernamentales que dan cuenta sobre las exacciones de la delincuencia organizada a los establecimientos comerciales lícitos.⁵⁵ Se ha incrementado notoriamente el número de peticiones de “asilo” a los Estados Unidos; no pocas aparecen motivadas por la inseguridad que alegan muchos solicitantes.⁵⁶

párrafos 120 y 121, en <http://www.cidh.oas.org/relatoria>. Asimismo, *cfr.* García Cordero, Fernando, *Libertad de expresión y derecho a la información*, México, UBI-JUS-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2010, pp. 39 y ss. La organización Reporteros sin Fronteras señaló, en informe del 30 de diciembre de 2010, que “México figura como tercer país más violento contra periodistas”. “Mafias limitan a comunicadores”, *El Universal*, 31 de diciembre.

⁵¹ Véase Botero Marino, Catalina (Relatora de la Comisión Interamericana) y La Rue, Frank (Relator de Naciones Unidas), *Visita oficial conjunta a México. Observaciones preliminares*, pp. 2 y 3, en <http://www.cidh.oas.org/relatoria>.

⁵² En este sentido, un informe de la Fundación Knight. “Prevén que crezcan riesgos para la prensa”, *El Universal*, 17 de diciembre de 2010.

⁵³ Edgardo Buscaglia señala que el 73% de los municipios del país se encuentran capturados o bajo control del crimen organizado”. Este control se ha incrementado en forma continua: en 2001, 34%; en 2009, 68%, y en 2010, 73%. El mismo investigador manifiesta que “entre 55% y 65% de las campañas políticas, dependiendo de la región, están siendo filtradas por grupos criminales”. “Presiona crimen 73% de municipios, alertan”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2010.

⁵⁴ *Cfr.* “Zetas amplían dominio: informe”, *El Universal*, 21 de diciembre de 2010.

⁵⁵ *Cfr.* Calderón Hinojosa, Felipe, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, “Gobierno Federal. La lucha por la seguridad pública”, *El Universal*, 14 de junio de 2010.

⁵⁶ El mismo fenómeno se ha producido, desde hace algún tiempo, en lo que respecta

Agreguemos más hechos y cifras que informan sobre el paisaje que tenemos a la vista. En 2010 fueron asesinados (además del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la gubernatura de Tamaulipas) trece presidentes municipales, en ejercicio o electos.⁵⁷ En el tiempo de esta administración federal han muerto —se entiende que como resultado de acciones delictuosas— 2,076 policías.⁵⁸

A este dato se añade otro, apabullante: en los últimos dos años se destinaron 10.000 millones de pesos del subsidio para la seguridad pública municipal a la formación de 2,000 nuevos policías; muy pocos de éstos permanecen en servicio.⁵⁹ No sobra recordar casos de los que se dio amplia noticia en los que miembros de la policía incurrieron en gravísimos delitos, precisamente con motivo y en el desempeño de funciones de seguridad.⁶⁰

No extraña, pues, el mal concepto de la población mexicana acerca de la seguridad pública, percepción que se ha agravado: “La mayoría de los mexicanos (manifestaron) sentirse más inseguros que el año pasado”,⁶¹ y es baja o muy baja la confianza de los ciudadanos en las instancias públicas que operan en este campo.⁶² Es negativa, en la mayoría de los casos, la valo-

a solicitudes de asilo a Canadá. *Cfr.* “Petición de asilo a EU crecen 1000 por ciento”, *El Universal*, 26 de diciembre de 2010.

⁵⁷ De los municipios de Guadalupe y Calvo, Chihuahua; El Mezquital, Durango; Zapotitlán Tablas, Guerrero; Guadalupe, Chihuahua; San José del Progreso, Oaxaca; Santo Domingo, Oaxaca; Santiago, Nuevo León; Hidalgo, Tamaulipas; El Naranjo, San Luis Potosí; Doctor González, Nuevo León; Tancítaro, Michoacán; Mártires de Tacubaya, Oaxaca, y Juan Rodríguez Clara, Veracruz. *Cfr.* “Asesinato de alcaldes merma gobernabilidad”, *El Universal*, 27 de diciembre de 2010.

⁵⁸ *Cfr.* “Narco subsidia...”, *El Universal*, 7 de agosto de 2010.

⁵⁹ La fuente mencionada por el periódico fue Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública. *Cfr.* “Narco subsidia a policías municipales”, *El Universal*, 7 de agosto de 2010.

⁶⁰ Hay ejemplos aterradores de deslealtad de policías en el ejercicio de sus tareas. Basten dos, muy significativos. Miembros de la policía al servicio del presidente municipal de Santiago, Nuevo León, Edelmiro Cavazos, facilitaron el secuestro (15 de agosto de 2010) y asesinato de este funcionario. Varios aficionados a la cacería fueron detenidos por policías del municipio de Joaquín Amaro, en Zacatecas, y entregados por éstos a los integrantes de una banda delictiva, que torturaron y ejecutaron a los cazadores, según las primeras investigaciones realizadas por el Ministerio Público. *Cfr.* “Testigo: ejecutaron a 8 cazadores de León”, *El Universal*, 14 de diciembre de 2010.

⁶¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Cfr.* “Mexicanos sienten más inseguridad, revela INEGI”, *El Universal*, 11 de diciembre de 2010. Según datos de la 6a. Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009 (a octubre de ese año) del ICESI, la percepción de inseguridad de la población, a escala nacional, se ha incrementado apreciablemente: de 54% en 2004 y 59% en 2007, a 65% en 2008. *Cfr.* <http://www.ines.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>.

⁶² Poca o ninguna confianza: en la policía local, 72%; en el Ministerio Público, 67%; en

ración de los ciudadanos acerca de las acciones del gobierno en el combate a la corrupción.⁶³

Hay que tomar en cuenta el examen que algún analista aporta acerca de la visibilidad de los hechos criminales en México, que dan a nuestro país una imagen notoriamente más negativa que la que tienen otros países, cuyas tasas de homicidio y otros delitos son más elevadas que las de México, pero no atraen tanto la atención ni suscitan las mismas interrogantes o despiertan la misma alarma. “La pregunta —se indica— es por qué México tiene una violencia tan mediáticamente ruidosa, mientras que el resto de Latinoamérica es sigilosamente violenta. La respuesta se encuentra en el tipo de violencia (la de México) es mediáticamente atractiva, memorable”.⁶⁴

Sin desconocer que la proyección mediática produce gran visibilidad de la delincuencia, vale recordar que la violencia esparcida en buena parte del país ha generado alteraciones directas y concretas en la vida de millares, si no millones, de personas, testigos o víctimas de hechos delictuosos o de la investigación y persecución motivadas por aquéllos. Estos nuevos agraviados, que nunca antes se habían encontrado atrapados por el “ambiente de amenaza o de contienda”, difunden el temor de manera dramática —y enteramente motivada— en diversos espacios de la sociedad, independientemente de la noticia pública a través de los grandes medios de comunicación.

Por otra parte, las características de la criminalidad emergente permiten observar la evolución delictiva: del crimen aislado, entre individuos, acotado, a nuevas expresiones de la delincuencia que supera fronteras, multiplica agentes, universaliza víctimas, condiciona o subordina a la autoridad y pretende, en fin de cuentas, asumir el poder público.⁶⁵

el Poder Judicial, 64%, y en las policías federales, 37 por ciento. Cfr. <http://www.inesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>.

⁶³ El 52% de los integrantes de la población encuestada para el “Barómetro...” de Transparency International considera que las acciones emprendidas han sido ineficaces; el 26%, “ni ineficaces ni efectivas”, y el 22% estima que han sido efectivas. Cfr. <http://transparenciamexicana.org.mx>.

⁶⁴ Ríos, Viridiana, “Violencia mediática”, *Nexos*, cit., pp. 50 y ss. “Los asesinatos en Caracas —considera la autora— podrán ser tres veces más comunes que en México, pero se dan por robos a transeúntes y secuestros. No hay figuras como El Chapo, o Beltrán Leyva, para señalar como culpables. Nuestra violencia es ruidosa porque a diferencia de los homicidios comunes, los del narcotráfico son más crueles y se concentran en períodos cortos, intensos y geográficamente definidos (...). Las ejecuciones se planean para ser noticia (...) La violencia en México es ruidosa también porque tiende a afectar a figuras altamente visibles y atractivas para la prensa”. *Ibidem*, p. 51.

⁶⁵ Cfr. García Ramírez, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa-Librero-Editor, 1989, pp. 13 y 14. De ahí la afirmación que entonces formulé: la lucha contra el narcotráfico y la farmacodependencia “se ha convertido en una lucha por la nación

En el sistema de reclusorios, un extremo de la cadena de seguridad y justicia penal, las cosas no marchan mejor. Recordemos que las prisiones son microciudades que reproducen, con especial intensidad, los problemas que aquejan a la sociedad libre. Aquí se observan malas condiciones de vida, acentuada sobrepoblación⁶⁶ y elevado número de presos sin condena,⁶⁷ problema que pudiera crecer como efecto de las nuevas disposiciones constitucionales acerca de la prisión preventiva.⁶⁸ Ha habido evasiones masivas⁶⁹ y criminalidad en el medio libre generada desde el interior de las cárceles, inclusive correrías criminales promovidas por las autoridades penitenciarias.⁷⁰

(...) En este trabajo por la nación —que debe ser, cada vez más, un trabajo de la nación— muchos hemos coincidido. Otros no”. *Ibidem*, p. 11. *Cfr.*, asimismo, mi artículo “En torno a la seguridad pública — desarrollo penal y evolución del delito”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Iberoamericana-Procuraduría General de la República, 2002, pp. 87 y 88.

⁶⁶ La Secretaría (federal) de Seguridad Pública señala en el Informe 2010 que la sobrepoblación penitenciaria fue de 32.8% en junio de 2009; este problema existe en 226 de 433 reclusorios. *Cfr.* <http://www.ssp.gob.mx>. En la Recomendación general 18/2010, del 21 de septiembre de 2010, sobre derechos humanos y administración penitenciaria, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que “el sistema penitenciario nacional presenta graves problemas estructurales”; hay establecimientos que no reúnen condiciones de habitabilidad”. Existe sobrepoblación de 29.86% y “el problema va en aumento”; en algunos reclusorios la sobrepoblación excede el 200%. *Cfr.* <http://www.cndh.org.mx/recomen/general/018.pdf>.

⁶⁷ Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública, incluidos en el Informe 2010, los reclusos federales procesados son 21,943, y los sentenciados del mismo fuero, 22,227; por lo que hace a reos del orden común, los procesados son 71,710 y los sentenciados, 106,450. *Cfr.* <http://www.ssp.gob.mx>.

⁶⁸ Aunque en el proceso de reforma se expresó el propósito de moderar el empleo de la prisión preventiva, las disposiciones finalmente aprobadas no marchan en esta dirección ni son congruentes con los compromisos internacionales de nuestro país en lo concerniente al derecho internacional de derechos humanos, como se observa en el régimen establecido en los artículos 18, penúltimo párrafo, y 19, primer párrafo, de la Constitución. Véase mi comentario sobre este punto en *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 99 y ss. *Infra* vuelvo sobre el tema, al referirme a los aspectos plausibles y cuestionables de la reforma.

⁶⁹ La más aparatosa, insólita incluso para el mal récord nacional de los últimos tiempos, implicó la fuga de 141 reos de la cárcel de Nuevo Laredo, Tamaulipas, “la mayor fuga masiva de que se tenga registro y con la que se acumulan 343 internos evadidos durante el año en diferentes penales del Estado”. “Tamaulipas: crisis por fuga de 141 reos”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2010. Poco después se supo que el número de los evadidos era 151. *Cfr.* “Son 151 reos fugados, confirman”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2010.

⁷⁰ Así, las actividades criminales de internos del Centro de Readaptación Social de Gómez Palacio, Durango, en salidas nocturnas autorizadas por la directora del reclusorio, con armas y vehículos oficiales. *Cfr.* “Sicarios hicieron guarida en penal”, *El Universal*, 26 de julio de 2010.

El impacto de la inseguridad sobre la economía del país ha sido muy importante, en concepto de opinantes calificados. En el medio hacendario gubernamental se reconoce un impacto desfavorable del 1.2% sobre el Producto Interno Bruto;⁷¹ en el medio industrial privado, la cuenta asciende apreciablemente: 7%. Según analistas económicos, algunas instituciones consideran números todavía más elevados: hasta 15%.⁷² El Banco de México estima que los problemas de inseguridad se han convertido, por primera vez, “en el factor principal que podría obstaculizar el crecimiento económico durante 2011”.⁷³ En el mismo rumbo se pronuncia la percepción pública.⁷⁴

Es en este marco —que no cede— donde opera la reforma penal y, dentro de ella, la reforma del enjuiciamiento; aquí se elevan los panegíricos que elogian ambas sin mirar hacia la realidad reticente ni analizar los instrumentos y la marcha de aquéllas. Algunos Estados emprendieron cambios antes de que hubiera nuevo texto constitucional; otros los han realizado inmediatamente después; la mayoría trabaja en este sentido,⁷⁵ habida cuenta de que corre de prisa el plazo para adoptar plenamente el sistema acusatorio, y más todavía el cambio radical en materia de prisiones.⁷⁶

Se han depositado muchas esperanzas en la buena marcha de la justicia penal reformada, pero de nueva cuenta la realidad mueve a la preocupación. No pretendo analizar detalladamente este asunto; sólo mencionaré un ejemplo a partir de los testimonios que aportan varios actores o testigos relevantes de la reforma procesal en Chihuahua.

⁷¹ La estimación proviene de Ernesto Cordero, secretario de Hacienda y Crédito Público. Cfr. “El PIB deja de crecer 1.2% por violencia”, *El Universal*, 2 de septiembre de 2010.

⁷² Cfr. *El Universal*, 29 de septiembre de 2010.

⁷³ Cfr. “Violencia pega al crecimiento, alerta Banxico”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2010. Días antes, el Banco de México había manifestado —en su informe relativo a noviembre de 2010— que “el registro de 19% en los problemas de inseguridad es el más alto desde julio de 2009 y representa ya el segundo factor que limitará la actividad económica de México”. “Inseguridad limita desarrollo: analistas”, *El Universal*, 2 de diciembre de 2010.

⁷⁴ “Violencia pega...”, *El Universal*, 18 de diciembre.

⁷⁵ A la fecha del *Informe de avances 2009-2010* de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, ocho Estados habían reformado su Constitución, contaban con un nuevo Código Procesal Penal y habían introducido reformas en la ley secundaria (p. 18). Cfr. <http://www.setec.gob.mx/>. Desde luego, es probable que ese número se haya modificado en días o meses posteriores al informe.

⁷⁶ Los preceptos transitorios del Decreto de reforma constitucional prevé esos plazos, que corren a partir del 18 de junio de 2008, fecha de publicación de dicho instrumento: no más de ocho años por lo que toda al sistema acusatorio (artículo segundo transitorio), y no más de tres por lo que atañe al régimen de ejecución penal (artículo quinto transitorio).

Recientemente —es decir, poco antes de que la materia quedase sujeta a estudio en las XI Jornadas sobre Justicia Penal, en noviembre-diciembre de 2010— se presentó un balance del estado que guarda la reforma procesal penal en aquella entidad federativa, que tiene una posición de avanzada en este campo.⁷⁷ Los testimonios que aporta ese balance son negativos, en términos generales. No los suscribo ni los impugno, solamente los menciono y dejo la responsabilidad del informe a la fuente que lo proporciona y a los propios entrevistados.

Conforme a ese reportaje, la procuradora de justicia del Estado, en ejercicio durante los primeros años de la reforma, aceptó que “tanto crimen nos está colapsando el trabajo”, y señaló obstáculos en la recepción de aquélla por parte de la judicatura.⁷⁸ El presidente del Tribunal Superior atribuye a la violencia los malos resultados del nuevo sistema.⁷⁹ Según el (entonces) gobernador del Estado, el sistema penal acusatorio ha sido víctima del crimen organizado.

En sentido semejante se pronunció el presidente de la Barra de Abogados de Ciudad Juárez.⁸⁰ Se ha legislado para corregir o mejorar diversos aspectos de la legislación penal y procesal. Empero, estas “reformas a la reforma” han provocado opiniones desfavorables.⁸¹

Algunos tropiezos severos en la procuración e impartición de justicia han agregado elementos oscuros a la evaluación del sistema en esa entidad. Ciertas decisiones judiciales elevaron la airada protesta de ciudadanos y

⁷⁷ *Cfr.* El reportaje titulado “Inversión de mil 600 MDP en un proyecto inviable. La reforma, otra víctima”, *El Universal*, 16 de julio de 2010. Ese reportaje es la fuente de los señalamientos contenidos en este párrafo. A él corresponden las expresiones de las que dan cuenta las siguientes notas a pie de página, relativas a Chihuahua.

⁷⁸ La guerra contra los cárteles —observó la procuradora Patricia Martínez Ramírez— “ha hecho imposible que le mostremos a la ciudadanía las bondades del sistema”. Los miembros del Poder Judicial son conservadores, “se resisten al cambio, algunos tienen una cultura muy inquisitiva”.

⁷⁹ El sistema funcionaría bien donde no existiera tanta violencia, “pero en las condiciones que estamos viviendo, cualquiera habría fracasado”, señaló el presidente del Tribunal Superior, Rodolfo Acosta Muñoz.

⁸⁰ Dijo Oscar Acosta, presidente de la Barra: “Los litigantes estamos trabajando en condiciones de guerra, el sistema no estaba planeado para esta crisis, por eso hay partes en que se está colapsando”.

⁸¹ Anabel Chumacero, jueza de garantías de Ciudad Juárez, critica la oleada de reformas: “le han hecho tantas modificaciones (a la normativa de la materia) que cada vez se parece más al sistema inquisitorio”. Según el reportaje citado *supra*, entre 2007 y la fecha del mismo reportaje hubo 113 modificaciones al Código de Procedimientos Penales de Chihuahua; en enero de 2010 hubo 37 reformas.

juristas.⁸² A ellas se sumó el presidente de la República.⁸³ Es evidente que estos acontecimientos pueden propiciar mayores críticas,⁸⁴ e incluso reconsideraciones legislativas de las que no necesariamente provendría el mejoramiento del sistema, desde la extensa y rigurosa perspectiva de la justicia y la seguridad.

En suma, la inseguridad desbordante renueva los términos del debate general en el que se enfrentan la democracia y el autoritarismo,⁸⁵ y pone en el escenario el antiguo (y falso) dilema entre seguridad y derechos humanos; dilema cuya racionalidad rechazo frontalmente, y que ha gravitado con fuerza en diversos procesos de reformas, dentro y fuera de México.⁸⁶

De aquí deriva la tentación de cargar culpas en el régimen garantista, por sí mismo, y reducir el alcance de los derechos fundamentales del inculcado. La exasperación pública aconseja medidas extremas, que los legisladores pueden o suelen considerar en mayor o menor medida, y que han conducido a la adopción de disposiciones reductoras de los derechos y las garantías.⁸⁷ Es innegable que “el proceso penal es probablemente el mejor

⁸² *Cfr.* La información que figura bajo el título “Cuando la impunidad mata”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2010, acerca del caso de Marisela Escobedo, asesinada en Chihuahua (aparentemente) por su enérgica y sostenida exigencia de justicia con respecto al homicidio de su hija. En el proceso correspondiente hubo sentencia absolutoria en primera instancia. El presunto responsable había confesado ante autoridades investigadoras su participación en los hechos, confesión que no se hizo ante el tribunal de conocimiento.

⁸³ “FCH critica actuación de jueces de Chihuahua”: “Es lamentable que jueces de Chihuahua soltaran al asesino confeso de Rubí Frayre (...) aseguró que esa impunidad causó el asesinato de Marisela Escobedo”, *El Universal*, 20 de diciembre de 2010.

⁸⁴ *Cfr.*, por ejemplo, el comentario de De la Rosa, Gustavo, “Colapso de la justicia en Chihuahua”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2010. Igualmente, *cfr.* (Isabel) Miranda (de Wallace): la reforma penal generó impunidad, en *idem*.

⁸⁵ *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

⁸⁶ En el proceso de reforma penal en Francia se reprochó a la Comisión de Justicia Penal y Derechos Humanos “estar demasiado preocupada por los derechos fundamentales, hasta el punto de caer en el riesgo de «desarmar al Estado»”. Delmas-Marty, Mireille, “El proceso penal en Europa: perspectivas”, *Poder Judicial*, trad. Pablo Morenilla Allard, núm. 37, 1995, pp. 87 y 88.

⁸⁷ *Cfr.* Zaffaroni, E. Raúl, “La justicia como garantes de los derechos humanos en México y América Central: la independencia del juez”, en Varios autores, *La justicia como garante de los derechos humanos: la independencia del juez*, San José, Costa Rica, Unión Europea-Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), 1999, p. 15; *ibidem*, *El enemigo en el derecho penal*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 14; Zaffaroni, Vega, Pablo y Gusis Vega, Gabriela, “Los derechos fundamentales en la instrucción penal en los países de América Latina. Situación regional”, en Varios autores, *Los derechos fundamentales en la instrucción penal en los países de América Latina*, México, Raoul Wallenberg Institute-Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente-Porrúa, 2007, p. 6; Ibáñez, Perfecto Andrés,

campo de pruebas de la eficacia de los derechos fundamentales en un ordenamiento jurídico”,⁸⁸ como lo es que el régimen del enjuiciamiento penal ha sufrido el asalto de las corrientes autoritarias —a veces seguidas por “acompañantes” de buena fe— y la decadencia de garantías.

El desenfreno de la violencia que padecemos exige mucho más que leyes y más leyes, mermas y más mermas de garantías. La violencia desenfadada sugiere una profunda reconsideración en torno a los factores que la generan y las circunstancias que la propician. Esa reconsideración, practicada con la mayor seriedad y apertura, debería señalar el rumbo a seguir y proponer las acciones a tomar.

En la presentación de mi tema ante las XI Jornadas sobre Justicia Penal, de la que se desprende una buena parte de este texto, cité las reflexiones de Mario Vargas Llosa cuando se refiere a la violencia suelta que campea en su novela *Lituma en los Andes*: “viejos demonios enterrados que de pronto resucitan”, en paralelo a la “turbulencia social y política” y al “desplome de la legalidad”.⁸⁹

Se cierne sobre las decisiones y las acciones políticas el fantasma del “Estado fallido”, que no logra proveer seguridad a sus ciudadanos y constituye una fuente de peligro para otros Estados.⁹⁰ Al término de 2010, un

“Las garantías del imputado en el proceso penal”, en Varios autores, *Los derechos fundamentales en la instrucción...*, *op. cit.*, pp. 176 y 177, y Polaino Navarrete, Miguel, “La controvertida legitimación del derecho penal en las sociedades modernas”, en Jakobs, Günther y Polaino Navarrete, *El derecho penal ante las sociedades modernas (dos estudios de dogmática penal y política criminal)*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2006, p. 76.

⁸⁸ Díez-Picazo Giménez, Ignacio, “La Constitución y el derecho procesal”, en Varios autores, *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 265.

⁸⁹ “Escribí esa novela —manifiesta el Premio Nobel de Literatura 2010— fundamentalmente con la idea de mostrar este fenómeno, de viejos demonios enterrados que de pronto resucitan, que aparece paralelamente a un momento de turbulencia social y política. Esa violencia empozada en el fondo de la psiquis colectiva que resucita en una circunstancia de desplome de la legalidad, de absoluta inseguridad, en la que la razón parece ser completamente erradicada y sustituida por la irracionalidad, por las pasiones, los instintos, que conduce a que esas prácticas que se atribuyen a pueblos primitivos cobren una fuerza contagiosa y provoquen inseguridad y sufrimiento”. Alatraste, Sealtiel, “Verdades profundas a través de la ficción” (entrevista a Vargas Llosa), *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 81, noviembre de 2010, p. 10.

⁹⁰ Sobre la caracterización del Estado fallido, *cfr.* Chomsky, Noam, *Failed States. The abuse of power and the assault on democracy*, Nueva York, Metropolitan Books, 2006, pp. 1 y 2. Por lo que toca a México, es notoria la crisis en material de seguridad, como se desprende de este artículo, que apenas ofrece algunos ejemplos, entre muchos. Ya existen, según la información disponible, importantes operaciones de miembros de la delincuencia organizada de nuestro país en Estados vecinos. *Cfr.* “Imponen Zetas su poder en Guatemala”, *El Universal*, 24 de

senador de la República aludió al problema con una expresión sumaria: el asesinato de alcaldes constituye “un mensaje terrible: el gobierno no es capaz de protegerse y por tanto no puede proteger al ciudadano”.⁹¹ “El resultado sería —o es— un retraimiento en el derecho penal democrático, mellado por “transacciones”, que ya hemos visto, de garantismo y autoritarismo. De ellas provienen soluciones híbridas, a media vía entre el Estado de derecho y el Estado de policía.

Puesto que hablamos de derechos humanos y justicia penal, conviene recordar tanto los agravios históricos que la (llamada) justicia penal ha consumado en contra de las personas, con costos que no son inferiores a los que impone la delincuencia —el “altísimo coste de las injusticias”, al que se refiere Ferrajoli—⁹² y los pasos atrás que últimamente se observan en el desarrollo y el desempeño del orden jurídico penal, en diversos lugares del mundo, al que acuden disposiciones propias de otro tiempo y de corrientes de pensamiento que supusimos superadas⁹³ y que vuelven por sus fueros.

La criminalidad rampante es el marco para el despliegue de acciones persecutorias que ponen en serio predicamento los derechos humanos y, en definitiva, el sistema democrático al que aquéllos se hallan naturalmente asociados. Constantemente se ha señalado este hecho, desde diversas tribunas relacionadas con los derechos humanos y la justicia penal. Así, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que se refiere a las preocupantes condiciones que guarda esta materia en nuestro país,⁹⁴ y el representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que alude al “innegable” problema que ha surgido en México a propósito del uso de la fuerza y la violación de derechos humanos.⁹⁵

diciembre de 2010, y “El Salvador enciende alerta por «Los Zetas»”, *El Universal*, 29 de diciembre. Asimismo, *cfr.* “Crece en España mafia mexicana”, *ibidem*, 30 de diciembre.

⁹¹ “Ejecuciones dejan alcaldías a la deriva”, *El Universal*, 27 de diciembre de 2010.

⁹² *Cfr. Derecho y razón...*, *op. cit.*, p. 210.

⁹³ *Cfr. Delmas-Marty, Mireille, “Discurso”, Panorama internacional sobre justicia penal. Proceso penal y justicia penal internacional. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. XXIII.

⁹⁴ *Cfr.* “Entrevista Raúl Pascencia, presidente de la CNDH. Aumentan tortura y tratos crueles”, *El Universal*, 10 de diciembre de 2010. Asimismo, *cfr.* la intervención de Pascencia en las XI Jornadas sobre Justicia Penal en <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/>.

⁹⁵ Dicho funcionario internacional, Javier Hernández Valencia, alude con detalle a las violaciones cometidas en nuestro país: “Está documentado y probado que las fuerzas del orden, incluidas la policía y las Fuerzas Armadas, han cometido violaciones a los derechos humanos”. “México tiene «problema» con el uso de la fuerza”, *El Universal*, 11 de diciembre de 2010.

Esta situación determinó el examen del tema y el pronunciamiento de los miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, que presido, entidad copatrocinadora de las XI Jornadas. Veintitrés académicos nos referimos al “preocupante deterioro de las condiciones de seguridad pública y la afectación de derechos humanos con motivo de algunas acciones emprendidas por diversas autoridades”.

Entre los datos que sustentan esa preocupación —expuestos por fuentes oficiales y que son “del dominio público”— figuran:

la reaparición o reiteración de hechos tales como la práctica de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes en el curso de investigaciones penales, la desaparición forzada de personas, los arraigos, cateos y visitas domiciliarias ilegales, el uso de cuarteles como centros de detención de indiciados, las pésimas condiciones de vida y seguridad en muchos reclusorios del país, los abusos en perjuicio de migrantes y el maltrato a menores de edad en conflicto con la ley penal.

Los miembros de la Academia reconocimos la necesidad de actuar con energía y firmeza en la recuperación de la seguridad, pero rechazamos los excesos que transgreden la Constitución. Igualmente, expresamos “extrañeza y rechazo” frente a las apreciaciones que confunden la “denuncia de violaciones a derechos humanos con actitudes de benevolencia hacia delinquentes”. La “exigencia de observar las reglas propias del Estado de Derecho constituye una garantía para la sociedad y sus integrantes”.⁹⁶

Como dije, la reforma constitucional —que es primordialmente, aunque no exclusivamente, una reforma al enjuiciamiento penal— acogió el impulso de dos tendencias, que entraron en colisión y finalmente resolvieron sus distancias a través de recíprocas concesiones. De ahí la buena factura de ciertas normas, a cambio de la mala de otras. En seguida aludiré, muy concentradamente, a algunos cambios plausibles o cuestionables, siempre desde la perspectiva de los derechos humanos, que es el hilo conductor de mis apreciaciones en este trabajo.

En el conjunto de las reformas plausibles⁹⁷ conviene distinguir entre las novedades absolutas aportadas en 2008, el acento en principios y disposiciones constitucionales preexistentes y la recepción de desarrollos que se localizaban, de tiempo atrás, en la ley secundaria. El énfasis del discurso pa-

⁹⁶ “Academia Mexicana de Ciencias Penales”, *Reforma*, 3 de noviembre de 2010.

⁹⁷ *Cfr.* García Ramírez, “La reforma procesal penal en la Constitución mexicana. «Transacción y transición»”, *El derecho procesal en vísperas del bicentenario*, Buenos Aires, núm. extraordinario de la *Revista de Derecho Procesal* (Argentina), 2010, p. 253.

negirista se pone en la adopción del sistema procesal penal acusatorio, que llegó a desplazar —antes lo mencioné— al inquisitivo dominante.⁹⁸ Evidentemente se trata de una estimación animada por la consideración política, no por la veracidad jurídica.

Ni la Constitución Política, conforme al texto de 1917, ni la legislación secundaria acogían el sistema inquisitivo.⁹⁹ Seguramente algunos de los peores rasgos del inquisitismo, de los que deriva el horror histórico que suscita, fueron frecuentes e incluso constantes en la realidad que no se pliega a las normas, y lo son todavía, como se advierte cuando nos referimos —en párrafos anteriores— a la vulneración de derechos humanos, pese a que han corrido dos años y medio largos desde la proclamación de la reforma acusatoria.

En realidad, la legislación mexicana de la etapa final del siglo XIX y de todo el siglo XX acogió el sistema mixto. La legislación actual se inscribe mayormente en el acusatorio, pero adopta soluciones —en extremos específicos— que se apartan ostensiblemente de la filosofía garantista.

En la cuenta favorable de la normativa de 2008 y su descendencia reglamentaria, hasta ahora, figura el acento en el régimen acusatorio y sus elementos de intermediación, oralidad y publicidad, que ya incluía —explícita o implícitamente y en rasgos más generales— el texto constitucional anterior.¹⁰⁰

También se debe aplaudir la atención hacia determinadas garantías del inculpado y la víctima del delito; la adopción del juez de control, que en ocasiones se convierte en juez de conocimiento y sentencia;¹⁰¹ el establecimiento de una jurisdicción ejecutora, que abre la puerta hacia el juez de ejecución de penas;¹⁰² la exclusión de la prueba ilícita y la reconsideración de la defensa, que entraña mayor prestancia para la defensa pública, en la que recae la actuación correspondiente a la gran mayoría de los casos sometidos a la justicia penal.¹⁰³

⁹⁸ *Cfr.* Dictamen en la Cámara de Diputados, *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 257 y 258.

⁹⁹ La Constitución postuló un sistema de corte acusatorio. En este sentido, *cfr.* Islas, Olga y Ramírez, Elpidio, *El sistema procesal penal en la Constitución*, México, Porrúa, 1979, pp. 39 y ss.

¹⁰⁰ *Cfr.* Mi artículo “El sistema penal constitucional”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, e Islas de González Mariscal, Olga (coord.), volumen *Derecho penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2010, vol. VII, pp. 70 y 71.

¹⁰¹ *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 59 y ss.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 190 y ss.

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 155 y 156. Asimismo, *cfr.* Esquinca Muñoa, César, *Las defensorías de oficio en México*, México, Porrúa, 2006, pp. XXXIII y XXXIV.

No es posible aprobar, en cambio, la regulación sobre el ejercicio de la acción penal y la emisión de la orden de captura y del auto llamado de “vinculación a proceso”, al que pintorescamente se negó naturaleza de acto de autoridad.¹⁰⁴ So capa de atención estricta a los principios del sistema acusatorio, se redujo notoriamente la exigencia probatoria que amparaba los derechos de la persona cuya conducta se halla sujeta a averiguación. El reformador de la Constitución —siguiendo la huella de la iniciativa de 2007, afortunadamente moderada, en su hora, por el Senado de la República—¹⁰⁵ “flexibilizó” esa exigencia —y, con ello, el ejercicio de la acción— poniendo término a lo que entendió como excesivo estándar probatorio.¹⁰⁶

No ha sido la reforma tan exigente cuando se trata de resolver el litigio a través de la negociación penal, que implica un reconocimiento del hecho imputado y la renuncia al juicio oral.¹⁰⁷

Otro punto cuestionable es la laxitud en el control de la policía que investiga hechos delictuosos. Aunque técnicamente —por mandato del artículo 21 constitucional— se halla sujeta a la conducción del Ministerio Público, la reforma despojó a esta institución de la autoridad que le reconocía el texto proveniente de 1917¹⁰⁸ y dispersó entre la Federación y los estados la decisión sobre la ubicación institucional de la policía.¹⁰⁹

En cambio quedó fuera de la reforma la autonomía del Ministerio Público —silenciada por el Poder Revisor de la Constitución—, que ha sido requerida en años recientes —y también en otros tiempos— como cuestión relevante para la reforma penal.¹¹⁰ La independencia del Ministerio Público

¹⁰⁴ Así, en el Dictamen de la Cámara de Diputados, *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 276 y 277, y mi comentario en *ibidem*, pp. 91 y ss.

¹⁰⁵ *Cfr.* Mi comentario en *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, 4a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2005, pp. 73 y ss., y en *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 15 y 16.

¹⁰⁶ *Cfr.* Dictamen..., *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 261 y 262.

¹⁰⁷ Al respecto, *cfr.* el artículo 20, apartado A), fracción VII, y mi comentario en *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 134 y ss.

¹⁰⁸ El Dictamen de las Comisiones de Diputados señala que la dirección y mando de la investigación por el Ministerio Público “representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios” o a las procuradurías de justicia. “Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará cómo será esta relación”. *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 288 y 289.

¹⁰⁹ El mismo dictamen citado en la n. *supra* puntualiza: “corresponderá tanto a la Federación como a los Estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía”. *Ibidem*, p. 289.

¹¹⁰ *Cfr.* Mi punto de vista sobre el Ministerio Público como órgano autónomo constitucional, en “Bases constitucionales del Ministerio Público”, en García Ramírez, *Poder Judicial*

convendría a la debida atención de los derechos del inculpadado y de la víctima, además de que mejoraría la imagen pública de ese órgano del poder y la justicia.

La incorporación constitucional del principio de oportunidad para el ejercicio de la acción penal y de los medios alternos para la solución de controversias figuran entre los capítulos centrales de la reforma procesal.¹¹¹ En efecto, pueden militar por los derechos de las personas y la eficacia en la procuración y administración de justicia, pero también puede ocurrir lo contrario. La composición vertical (entre el Ministerio Público y el inculpadado) y la composición horizontal (entre víctima y victimario)¹¹² pueden llevar hacia un régimen de soluciones negociadas, que antepone la economía a la justicia como *desiderátum* del sistema persecutorio penal.

La opción compositiva desplaza de *jure* y de facto a los juicios orales, que han sido el mascarón de proa de la reforma. Estos ceden el primer plano —como efectivamente está ocurriendo— a los “pactos penales”: no sentencia, sino convenio.¹¹³ No debemos caer en la ilusión de que las mejores soluciones provienen del acuerdo entre “las partes”, como si en la realidad, que es lo que nos interesa, ese acuerdo fuera invariablemente —o generalmente— pulcro y justo.

Sobra decir que las únicas garantías del nuevo sistema compositivo residen en la integridad de las instituciones, la equidad en el encuentro compositivo y el riguroso control a cargo de la autoridad judicial. Los exámenes que hasta ahora se han hecho acerca de la marcha de las soluciones compositivas y de los juicios orales en las entidades que los han acogido sólo muestran datos cuantitativos; se halla pendiente la consideración mayor: lo que los números no dicen, las referencias cualitativas desde la óptica de la justicia.

Entre los aspectos más ásperos del nuevo sistema penal —o más bien de los nuevos enjuiciamientos— se halla la franca y clara escisión del régimen

y Ministerio Público, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2006, pp. 149 y ss., y en “La obra de Fix-Zamudio y la institución del Ministerio Público”, prólogo al libro de este autor, *La función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 16 y 17. Véase, igualmente, *La reforma penal...*, *op. cit.*, p. 532.

¹¹¹ *Cfr.* Dictamen de las Comisiones de Diputados, *La reforma penal...*, *op. cit.*, p. 274.

¹¹² *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 89 y 90.

¹¹³ El sistema convencional cuenta con numerosos partidarios y apologistas; también hay cuestionadores calificados, que objetan la naturaleza y anuncian los riesgos de este sistema. Se habla, inclusive, de “justicia de mercado”. *Cfr.* Delmas-Marty, *Procesos penales de Europa (Alemania, Inglaterra y País de Gales, Bélgica, Francia, Italia)*, trad. Pablo Morenilla Allard, Zaragoza, Ed. Eijus, 2000, pp. 690 y 691.

procesal. Por una parte persiste, con diversas características y distintos méritos, el enjuiciamiento ordinario para lo que ahora constituye el común de los casos; por la otra, ha aparecido en la Constitución un régimen especial —en ocasiones, se dice excepcional— que ya se hallaba, no tan larvado, en la deplorable Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,¹¹⁴ presentada como panacea. La práctica —de nuevo la práctica, punto de prueba de las normas y los discursos— ha demostrado lo contrario. Sin embargo, varias “aportaciones” de esa ley ascendieron, magnificadas, a la norma constitucional en 2008.

Hemos caído, pues, en un doble sistema penal: de un lado, derechos y garantías más o menos suficientes; del otro, reducción, restricción, modalidades que implican, en el fondo y en la superficie, el repliegue de los derechos humanos y el retroceso de sus garantías. Botones de muestra:

- El arraigo.
- Anticipación inconfesada de la prisión preventiva.
- La oferta de beneficios penales, entre ellos impunidad, a cambio de la colaboración persecutoria.
- Las disposiciones cuestionables en materia de medidas precautorias —sobre todo, prisión preventiva, cuyo régimen actual transgrede manifiestamente los postulados del derecho internacional de los derechos humanos—. ¹¹⁵
- La exuberante normativa de la extinción de dominio, hipótesis de facilitación extrema de la actuación punitiva del Estado. Esa extinción constituye, en esencia, un decomiso tras un procedimiento exento de garantías al que se ha querido desconocer su auténtica naturaleza penal. ¹¹⁶

En una consideración general acerca de los puntos dominantes en la reforma sobre seguridad pública, no se debería ignorar que ésta ha deposi-

¹¹⁴ Cfr. Mis comentarios en García Ramírez, *Delincuencia organizada...*, *op. cit.*, pp. 94 y ss.

¹¹⁵ En efecto, amplía los supuestos de privación de libertad a través de hipótesis que no se ajustan a los principios imperantes en esta materia. Cfr. García Ramírez, “Debido proceso (adjetivo) en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Derecho procesal contemporáneo. Ponencias de las XXII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, Santiago, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal-Ed. Jurídica de Chile, 2010, t. I, pp. 41 y ss. Asimismo, para una detallada revisión de los criterios de la Corte Interamericana a propósito de la prisión preventiva, cfr. Bigliani, Paola, y Bovino, Alberto, *Encarcelamiento preventivo y estándares del sistema interamericano*, presentación de Stella Maris Martínez, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación-Ed. del Puerto, 2008.

¹¹⁶ Cfr. García Ramírez, *La reforma penal...*, *op. cit.*, pp. 196 y ss.

tado toda la atención, una vez más, en la criminalidad y la represión; aquella, síntoma de severísimos problemas sociales, y ésta, reacción inmediata, regularmente ineficaz. Quedan en la sombra la seguridad ciudadana y la seguridad humana, efecto de la verdadera observancia de los derechos humanos.¹¹⁷

¹¹⁷ A esto se refirió el profesor García Cordero en su intervención en las XI Jornadas sobre Justicia Penal. Véase en <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/>. Cfr., asimismo, Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, MacGraw Hill, 1998, pp. 31 y 32. El tema se la seguridad humana determinó el establecimiento de la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas a partir de la Cumbre del Milenio de 2000. Sobre el concepto y sus implicaciones, cfr. “Esbozo del Informe de la Comisión de Seguridad Humana”, en http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf. En síntesis, implica la “protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas”. United Nations Trust Fund for Human Security, *Teoría y práctica de la seguridad humana*, p. 6, en *HS_Handbook_Spanish_10_09_09(1).pdf*.