



Estudio denominado “Apoyo técnico para la elaboración de proyectos sobre la reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008”

Autor: Enrique Félix Buenrostro Zamudio

En este documento se exponen resultados del trabajo de investigación realizado por el autor firmante. El trabajo se encuentra en proceso de dictaminación y/o publicación. Favor de no citar. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no representan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

5.3 Pendientes legislativos

Introducción

La reforma constitucional en materia penal, publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación es una de las más importantes en la materia en la historia del país; representa un cambio de paradigma en la impartición de justicia penal significativo, que permitirá transitar de un modelo mixto¹ a uno de carácter acusatorio con predominio en la oralidad, en cuyo núcleo duro se encuentra la protección de los derechos humanos.

El objeto de esta reforma, como se desprende de los trabajos legislativos, atendió a la creación de un nuevo sistema de procuración e impartición de justicia penal, toda vez que el establecido en la Constitución original de 1917 ya no respondía a los estándares de respeto y protección a los derechos humanos que deben corresponder a un Estado democrático.

Para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, la reforma comprendió, entre otros, los siguientes temas: 1) establecimiento del proceso acusatorio; 2) principios procesales; 3) derechos del imputado; 4) derechos del ofendido y de la víctima; 5) orden de aprehensión y auto de vinculación a proceso; 6) precisiones procesales y terminológicas; 7) modificaciones al Ministerio Público; 8) nuevo perfil del órgano jurisdiccional; 9) mecanismos alternos de solución de controversias; 10) delincuencia organizada; y 10) sistema nacional de seguridad pública.

La reforma en comento estableció una *vacatio legis* de ocho años para que entrara en vigor, en todo el territorio nacional, el nuevo sistema penal acusatorio, tanto en el ámbito federal como en de las 32 entidades federativas del país.

No obstante, a poco más de seis meses de que concluya la *vacatio legis* referida, existen pendientes legislativos que se requieren atender por parte del Congreso de la Unión, a fin de dotar a los operadores del nuevo sistema de justicia penal (jueces, agentes del Ministerio Público, defensores de oficio, peritos, abogados litigantes y policías) de las normas jurídicas que les otorguen certeza y seguridad jurídica en su actuar.

Es importante advertir que si bien estos pendientes legislativos derivan de la reforma constitucional en materia penal de 2008, también deberán atender a otras modificaciones de gran calado en el orden jurídico mexicano, que en los últimos años se han aprobado con el fin de constituir un Estado más garantista y protector de derechos; entre dichas modificaciones destacan las siguientes:

¹ Inquisitivo en la etapa de investigación, y aparentemente acusatorio en la etapa del enjuiciamiento.

1. Reforma constitucional que modificó las bases constitucionales del juicio de amparo, publicada el 06 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, y que dio lugar a la nueva ley de amparo publicada en este mismo medio el 02 de abril de 2013.

2. Reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, a través de la cual se establece, entre otros aspectos, la obligación de cualquier autoridad en el país de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.

3. La resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al expediente 912/2010, en el cual se determinaron las obligaciones concretas que correspondieron al Poder Judicial de la Federación y la forma de instrumentarlas, establecidas en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. De esta resolución destaca el control de convencionalidad, el cual tiene toda la importancia de una reforma constitucional.²

4. Reforma constitucional, publicada el 08 de octubre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, por medio de la cual se reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional, a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, entre otras modificaciones.

Derivado de esta última modificación a la Carta magna, y en relación directa con la reforma constitucional de 2008 en materia penal, se promulgaron y publicaron dos disposiciones secundarias de suma importancia para la implementación del sistema penal acusatorio; se trata del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 05 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, legislación reglamentaria que pretende regular de manera homogénea en todo el país los procesos penales; y por otro lado, la creación de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, publicada el 29 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, y cuyo objeto es establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

Por lo antes expuesto, es dable afirmar que la reforma constitucional de 2008 en materia penal no se entiende en su justa dimensión sin considerar las modificaciones referidas, por lo que su implementación reglamentaria en legislación secundaria a cargo del Congreso de la Unión, deberá considerarlas.

² V. FERRER Mc-Gregor Eduardo y Rubén Sánchez Gil. **El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio**. Serie Juicios Orales Núm. 16. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013. p. IX.

Por ejemplo, en materia de amparo penal, el juicio de garantías debe regularse a la luz de los nuevos presupuestos que rigen los procesos penales y por tanto se requerirá su debida adecuación; en el caso de los propios procesos penales, en sus diversos procedimientos y actuaciones, deberá prevalecer el respeto y protección a ultranza de los derechos humanos, tanto de acusados como de víctimas.

La labor legislativa pendiente en el ámbito de la justicia penal es necesaria para definir las reglas jurídicas que garanticen la debida operación del nuevo sistema penal, de lo contrario, el sistema penal acusatorio seguirá teniendo diversas lagunas que impedirán su eficaz desarrollo.

Esta es precisamente la justificación que anima el presente apartado, en la cual se hará referencia a estos pendientes que aún requiere la reforma constitucional penal de 2008, a fin de que su implementación corresponda con el inicio de su vigencia en todo el territorio nacional, lo cual debe ocurrir en el mes de junio de 2016.

A. Ejecución de Sanciones Penales

Como se señaló, el 8 de octubre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que modificó el contenido de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso de la Unión a expedir legislación única en materia de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.³

A su vez, en el artículo segundo transitorio de esta reforma se estableció que dicha legislación debe entrar en vigor a más tardar el 18 de junio de 2016, es decir, precisamente la fecha en que se vence la *vacatio legis* de la reforma constitucional de 2008 en materia penal.

Por tanto, la reglamentación de la ley secundaria en materia de ejecución de penas o sanciones penales viene a atender un requerimiento nodal de la reforma constitucional en materia penal del 2008: lo relativo a la ejecución de la sentencia. El cual, además, debe aprobarse, promulgarse y publicarse en una fecha cierta estatuida por los órganos legislativos facultados para reformar la Constitución.

La importancia de contar con una ley secundaria en materia de ejecución de sanciones penales, que se ajuste al nuevo paradigma del proceso penal mexicano, acusatorio, oral, respetuoso de los derechos humanos y de la dignidad de las personas, y regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, permitirá que las personas privadas de su libertad por la comisión de un delito no se vean vulneradas por el abuso de autoridad de la que suelen ser objeto en el actual régimen penitenciario.

³ Este mandato está contenido en el inciso c) de dicha fracción XXI.

Por el contrario, en un régimen garantista y respetuoso de los derechos humanos, el Gobierno debe velar por la tutela de los derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión, a fin de protegerlas contra violaciones a los mismos.

Distintas instancias han documentado y denunciado la situación de los penales en México. Por ejemplo, el 13 de octubre de 2015, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su Recomendación General 22, dirigida a todos los Gobernadores estatales, Secretarios de Gobernación y de la Defensa Nacional, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y al Comisionado Nacional de Seguridad señaló que el aislamiento penitenciario excesivo (más de 15 días de acuerdo con el numeral 49 de la citada Recomendación) suele ser en México una medida excesiva que vulnera los derechos de los internos a los que se les aplica, y que es contraria al régimen de derechos humanos que prevé la Constitución.⁴

Por otra parte, la legislación secundaria en materia de ejecución de sanciones penales, no debe omitir el tema de la prisión preventiva, la cual no obstante ser una medida cautelar en los casos en que se tenga la sospecha fundada de la comisión de un delito grave, ya que buena parte de la población penitenciaria en México está privada de su libertad y se halla aún sin sentencia (40.1% del total de internos)⁵

Esta población penitenciaria sujeta a proceso debería de gozar del principio de inocencia, piedra de toque del sistema penal acusatorio, por lo que no deberían estar privados de su libertad en el mismo sitio de las personas sentenciadas, como sucede en muchos centros penitenciarios del país.

Otros problemas de la población penitenciaria en el país son la sobrepoblación y el hacinamiento, situaciones que van en detrimento de la calidad de vida de los internos, así como de la capacidad del sistema penitenciario de reinsertarlos socialmente como lo estatuye el artículo 18 constitucional.

Al respecto la Comisión Nacional de Derecho Humanos ha sostenido que *“En la mayoría de los centros de reclusión del país no existe una adecuada separación entre procesados y sentenciados, por lo que generalmente comparten áreas comunes e incluso dormitorios. De acuerdo con la información obtenida durante las visitas, dicha irregularidad se debe, principalmente, a que las instalaciones no cuentan con áreas que permitan efectuar dicha*

⁴ Consultado el 30 de noviembre de 2015 en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_022.pdf

⁵ Secretaría de Seguridad Pública, Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal, Septiembre 2013. Ver: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>

separación; aunado ello al grave problema de la sobrepoblación y, en ocasiones, a que las autoridades no realizan las acciones necesarias para resolver tal problema.”⁶

La realidad penitenciaria en México, de acuerdo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presenta, entre otras graves problemáticas, la siguiente caracterización: *Las prisiones en México siguen siendo espacios donde la corrupción, la extorsión, el abuso, la arbitrariedad, la desatención, la impunidad, así como el desprecio y maltrato generalizado hacia las internas e internos, son las notas comunes y características.*⁷

Es evidente que esta realidad de los centros penitenciarios no corresponde a lo mandado en el segundo párrafo del artículo 18 constitucional que a la letra dispone:

Artículo 18...

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

Así que la ley reglamentaria de la ejecución de sanciones penales deberá basar el sistema penitenciario en el respeto a los derechos humanos, garantizando la seguridad de las personas privadas de su libertad y sus condiciones de vida digna, durante el tiempo que dure su reclusión, ello con independencia de su situación jurídica.

Además, la reinserción de quienes se encuentran privados de su libertad debe tener como fundamento:

- a) El trabajo,
- b) la capacitación para el trabajo,
- c) la educación,
- d) la salud,
- e) y/o el deporte.

⁶ CNDH, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales. México, CNDH, 2007. p. 34.

⁷ CNDH. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013. México, CNDH, 2013. p. 5.

Los cuales son los medios que el Estado debe poner a disposición de los internos, a fin de que estos aprovechen su tiempo para desarrollar capacidades y actividades, que les permitan adquirir un oficio útil de manera que al obtener su libertad no vuelvan a delinquir.

Además hay otras disposiciones constitucionales relativas a los derechos de las personas en reclusión, de las cuales la ley reglamentaria debe hacerse cargo:

- a) Control judicial sobre la ejecución de las penas (Artículo 21, tercer párrafo)
- b) Separación entre internos procesados y sentenciados, debiendo ser reclusos en sitios distintos (Art. 18, primer párrafo)
- c) La opción de que personas mexicanas que compurgan sus penas en otros países, sean trasladados a México para cumplir su condena de acuerdo a los sistemas de reinserción social (Art. 18, séptimo párrafo)
- d) *La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado...*” (Art. 20, Apartado B, fracción IX, segundo párrafo)
- e) *En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención*” (Art. 20, Apartado B, fracción IX, tercer párrafo)

Más aún, de conformidad con el Artículo 1° constitucional, el Estado mexicano debe atender a los compromisos internacionales en materia de protección de los derechos de las personas privadas de su libertad, que ha signado, como es el caso de las llamadas *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)* de la Organización de las Naciones Unidas.

El objeto de la ley reglamentaria en materia de ejecución de sentencias penales debe favorecer que en la organización de los centros penitenciarios prevalezca el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas que cumplan ahí sus sentencias; además de instrumentar los mecanismos que permitan su reinserción social.

Respecto al trabajo legislativo sobre la materia, es importante señalar que el 07 de noviembre de 2013 senadores de diversos grupos parlamentarios presentaron ante el Pleno de la Cámara Alta iniciativa de ley que crea la Ley Nacional de Ejecución Penal, misma que fue turnada para dictamen a las Comisiones de Justicia, de Derechos Humanos, de Gobernación y de Estudios Legislativos.

Desde noviembre de 2014 se instaló una mesa de trabajo donde han participado integrantes de diversas instituciones públicas, como es el caso de la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República; también se ha contado con la participación de organizaciones de la sociedad civil y académicos.

Hasta el momento, el proyecto de dictamen prevé un proyecto de ley que se conforma de siete títulos, a saber: disposiciones generales, normas sustantivas, ejes de la reinserción, procedimiento de ejecución, reglas para sanciones no privativas de libertad, ejecución de soluciones alternas al proceso penal, y redes de apoyo post penitenciario.

B. Delincuencia Organizada

El presente tema es particularmente interesante, toda vez que antes de la reforma constitucional en materia penal de 2008, la cual introdujo la posibilidad de emitir una legislación secundaria que regulase el régimen penal sobre delincuencia organizada, existía desde 1996 la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de ese año. Es decir, antes de la “*constitucionalización*” del régimen penal de la delincuencia organizada en 2008, su ley reglamentaria contaba ya con 12 años y cinco meses de haber iniciado su vigencia.

Por ello, este tema requiere una revisión, aunque sea somera, de sus antecedentes legislativos, mismos que se presentan a continuación:

1. El 06 de septiembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación reforma constitucional que adicionó el Artículo 16 en los siguientes términos:

*Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.*⁸

De esta manera, el término *delincuencia organizada* obtuvo su ingreso en el texto constitucional.⁹

⁸ Las negritas son de los autores.

⁹ La incorporación de la delincuencia organizada en la Constitución atendió, entre otras causas, a diversos compromisos internacionales del Estado mexicano, específicamente con la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, así como con la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada. V. ALVARADO MARTÍNEZ, Israel. **La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio**. Serie Juicios Orales, Núm. 2. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014. p. 35.

2. En 1993, como consecuencia de esta reforma constitucional, el concepto de *delincuencia organizada* se incorporó en los artículos 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales y 268 bis del código penal adjetivo del Distrito Federal cuando:

“...tres o más personas se organizan bajo reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos algunos de los delitos previstos...”

Y seguían varios delitos graves previstos en los códigos penales sustantivos.

Es interesante hacer notar que la ley que aludirá a la *delincuencia* organizada, referida en el texto constitucional transcrito en el anterior numeral 1, fue la legislación penal adjetiva, federal y local, ya que dicho texto constitucional no se refiere a un régimen especial penal sobre delincuencia organizada.¹⁰

3. El 03 de julio de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, reforma constitucional que modificó y/o adicionó, entre otros, los artículos 16, 22 y 73 fracción XXI de la Carta magna. Las disposiciones constitucionales relacionadas con la delincuencia organizada, que derivaron de esta reforma, fueron las siguientes:

- a) Inviolabilidad de las comunicaciones privadas, con excepción de aquellas en que la autoridad judicial federal las autorice, las cuales deberán ajustarse a los requisitos y límites previstos en las leyes. Esta autorización no procederá en las materias electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa. (Artículo 16)¹¹
- b) No se considerará confiscación de bienes al decomiso efectuado sobre la propiedad del sentenciado por delitos previstos como delincuencia organizada o de bienes respecto de los cuales no acredite su legítima procedencia y sin embargo se conduzca como dueño. (Artículo 22)
- c) Confirma la facultad del Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos correspondientes (Artículo 73, fracción XXI)

¹⁰ Tan no existe aún un régimen especial en materia de delincuencia organizada, que la Tesis XVI.2o.2 P, de la 9a. Época, sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, visible en la página 487, parte II, agosto de 1995 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es CONSIGNACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES. DUPLICIDAD DEL TÉRMINO PARA LA. La autoridad jurisdiccional señala que esta atribución del Ministerio Público (duplicación del término) *...no debe ser ejercida en forma arbitraria y con menoscabo de los derechos constitucionales de los detenidos...*

¹¹ Si bien esta disposición no alude directamente a la delincuencia organizada, es indudable que representa una excepción al régimen de derechos que debe prevalecer en un Estado democrático –característica propia de las reglas de los regímenes de excepción que representa la delincuencia organizada–, además de que se refiere a la materia penal y, por ende, a sus procedimientos. Más aún, en 1995 se presentó una iniciativa de ley en materia de delincuencia organizada que regulaba, entre otras cosas, la autorización de violar comunicaciones privadas, misma que fue la primera propuesta en México para legislar sobre este tema.

4. Esta reforma constitucional de 1996 dio origen a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada el 07 de noviembre del mismo año. Es importante destacar que esta ley no solo era otra ley especial penal, sino que en realidad establecía un nuevo régimen penal, que tendría vigencia junto con el sistema penal previsto en la propia Constitución y desarrollado en las disposiciones penales, adjetivas y sustantivas, tanto en los fueros Federal y local. Como apoyo de esta afirmación, sirva la lectura de su Artículo 1º, aún vigente:

La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Como puede apreciarse, el objeto de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada abarca todo el ámbito que regula cualquier sistema penal; además, sus disposiciones están sobre las de otros ordenamientos penales, como los códigos sustantivos y adjetivos, las cuales solo son supletorias.¹²

Por ello, en el mejor de los casos, las reformas constitucionales de 1993 y 1996 referidas, son un sustento constitucional muy limitado y forzado de esta ley sobre delincuencia organizada. No es sino hasta la reforma constitucional en materia penal de 2008, que se establece un fundamento constitucional sólido para legislar sobre un régimen penal en materia de delincuencia organizada, en los términos del citado Artículo 1º.

Esta situación conduce a la revisión pormenorizada de la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada, la cual debe efectuarse a la luz de la reforma constitucional en materia penal de 2008, a fin de adecuarla y actualizarla.

No obstante lo anterior, se debe puntualizar que en 2009 y 2010 la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada fue reformada para incorporar en ella algunas de las disposiciones constitucionales en la materia. A continuación se mencionarán dichas reformas:

1. El 23 de enero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reforma que:

- a) Actualizó el concepto de *delincuencia organizada*, previsto en la Constitución (2º)¹³
- b) Estableció las reglas constitucionales de la medida cautelar *arraigo*, prevista en la Constitución (12)

¹² Artículo 7o. de la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada- *Son aplicables supletoriamente a esta Ley, las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, las del Código Federal de Procedimientos Penales y las de la legislación que establezca las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las comprendidas en leyes especiales.*

¹³ Los Artículos entre paréntesis de este y los numerales siguientes, corresponden a las disposiciones reformadas de la ley mencionada en la cita anterior.

- c) Señaló que los *sentenciados por delincuencia organizada* no podrán compurgar sus penas en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, y se mandata que la ley sobre ejecución de sanciones penales establezca la definición de los centros especiales para reclusión preventiva y ejecución de sentencias, así como la restricción de comunicaciones de los inculpados y sentenciados y la imposición de medidas de vigilancia especial a los *internos por delincuencia organizada* (45)¹⁴

2. El 30 de noviembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reforma que estatuyó que a las actuaciones ministeriales en la averiguación previa¹⁵, por el delito de delincuencia organizada, solo tendrán acceso el indiciado y su defensor (13)¹⁶

Es importante señalar que las disposiciones constitucionales que se incorporaron a la legislación secundaria en materia de delincuencia organizada, a través de las reformas de 2009 y 2010 mencionadas, -concepto constitucional de *delincuencia organizada*, arraigo, disposiciones relativas a la ejecución de sanciones penales para personas sentenciadas por delincuencia organizada- no son las únicas, es dable señalar las siguientes¹⁷:

- Restricción de las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros. Artículo 18, párrafo noveno: *Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor...*
- Medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en los centros especiales. Artículo 18, párrafo noveno: *Las autoridades competentes podrán... imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos.*
- Prisión preventiva oficiosa. Artículo 19, párrafo segundo: *El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada.*

¹⁴ Esta reforma también facultó a la autoridad reservar la identidad de los agentes de policía infiltrados (11 bis); dispuso que las solicitudes de órdenes de cateo, deberán ser resueltas por el juez competente, dentro de las 12 horas siguientes a que hayan sido requeridas (15); y que las órdenes de aprehensión y de cateo obsequiadas por el juez, deberán contar con los requisitos previstos en el Artículo 16 constitucional (15), entre otros aspectos.

¹⁵ Llama la atención que el Artículo 13 de la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada, a pesar de haber sido modificado después de la reforma constitucional de 2008 en materia penal, mantenga el concepto de *averiguación previa*.

¹⁶ Estas no han sido las únicas reformas que ha sufrido la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada desde la reforma constitucional en materia penal de 2008, toda vez que los días 25 de mayo de 2011, 24 de octubre de 2011, 15 de noviembre de 2011, 14 de junio de 2012 y 14 de marzo de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a esta disposición secundaria; sin embargo solo incorporaron nuevos delitos al catálogo de aquéllos que la ley establece para conformar el de delincuencia organizada.

¹⁷ Tomadas de ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, Op. cit. p. 34-78.

- Suspensión del proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal en casos de evasión de la acción de la justicia o puesta a disposición de otro juez que reclame al imputado en el extranjero. Artículo 19, párrafo sexto: *Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.*

- Imposibilidad de la defensa para tener acceso total a los medios de prueba desde el inicio de la investigación por la reserva del nombre y datos del acusador en perjuicio del imputado, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez. Artículo 20, Apartado B, fracción III, párrafo primero:

B. De los derechos de toda persona imputada:

...

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

- Protección de víctimas, ofendidos testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Artículo 20, Apartado C, fracción V.

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

...

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: ...delincuencia organizada; ... salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación.

- Beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada. Artículo 20, apartado B, fracción III, párrafo segundo: *La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada...*

- Restricción de la publicidad. Artículo 20, Apartado B, fracción V, párrafo primero y Apartado C, fracción V.

B. De los derechos de toda persona imputada:

...

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

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

...

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

- Valor probatorio de las actuaciones realizadas en la fase de investigación cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas (prueba anticipada) Artículo 20, Apartado B, fracción V, párrafo segundo: *En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra.*

Finalmente, el Artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional en materia penal de 2008 establece que: *Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.*

De esta disposición se desprende que el Congreso de la Unión deberá emitir, en el mejor de los casos una nueva ley federal en materia de delincuencia organizada, o, al menos, revisar

la actual legislación vigente y actualizarla, incorporando las nuevas reglas constitucionales en la materia, así como su debida regulación. Ello, a efecto de que las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas dejen de ser vigentes, tal como lo mandata el artículo transitorio transcrito.

C. Justicia Penal para Adolescentes

Desde el punto de vista de su implementación en la legislación secundaria, se trata de uno de los temas más complejos y polémicos que se relacionan con la reforma constitucional de 2008 en materia penal; sus antecedentes en el orden jurídico nacional son imprescindibles para desentrañarlo y comprender la urgencia de que el Congreso de la Unión intervenga en lo inmediato, discutiendo y aprobando la ley secundaria correspondiente.

1. El texto original de la Constitución mexicana de 1917 no previó base ni sustento en la materia.

2. El 23 de febrero de 1965 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, reforma constitucional que incorporó por primera vez el tema en la Carta magna, denominándolo *menores infractores*.¹⁸

3. Debieron transcurrir 40 años para que la materia fuese objeto de una reforma constitucional significativa que modificara el paradigma del régimen, llamado hasta entonces, de *menores infractores*. Se trató de la reforma publicada el 12 de diciembre de 2005, en el Diario Oficial de la Federación, por medio de la cual se modificó el párrafo cuarto del Artículo 18 constitucional y se adicionaron a esta disposición dos párrafos más (quinto y sexto en el orden actual). Esta reforma estableció las bases constitucionales que debían de regular la materia, denominada a partir de entonces: *justicia para adolescentes*. En efecto, dichas bases quedaron encuadradas en los párrafos cuarto, quinto y sexto del Artículo 18 constitucional, que a la letra disponían:

Artículo 18...

...

...

¹⁸ Esta reforma constitucional modificó los dos párrafos originales del Artículo 18, y adicionó dos más; el último de ellos (cuarto en el orden) señalaba: *La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores*.

La Federación, los Estados y el D.F. establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

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

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

...

Esta reforma, como se señaló, representó un cambio de paradigma en la materia, pues se transitó de un modelo tutelar de los *menores infractores*, a uno *garantista*, en el cual los adolescentes son titulares de derechos reconocidos y garantizados, tales como el derecho a un debido proceso, a una justicia pronta y expedita, y en general a todos los derechos previstos en la Constitución, así como sujetos de obligaciones, deberes y responsabilidades.

4. La reforma constitucional en materia penal de 2008 estableció un nuevo sistema penal acusatorio, sin embargo, respecto a los menores de edad que violan la ley penal no es posible jurídicamente aplicarles dicho sistema, ya que son personas inimputables –tal como lo prevé la propia Constitución en los párrafos que se acaban de transcribir al señalar que se trata de personas en desarrollo–, y dado que la inimputabilidad es un presupuesto de la culpabilidad, esta no se puede actualizar en el caso particular de las personas inimputables, con lo cual faltaría un elemento del delito, excluyéndose así su comisión por parte del menor de edad,

existiendo solo la conducta descrita como delito en la ley penal. Por ello, el mandato constitucional dirigido al legislador ordinario es crear un sistema integral especializado de justicia para adolescentes, que contenga y desarrolle las bases señaladas.

Así pues, la labor del legislador consistió en crear la ley secundaria que armonizara las reformas constitucionales de 2005 y 2008, antes referidas, en materia de justicia para adolescentes; la jurisprudencia 68/2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la novena época, resumió el alcance de dicha labor:

SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SUS NOTAS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO.

*El sistema de justicia juvenil establecido con motivo de la reforma y adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es aplicable a quienes tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, en lo relativo a la comisión de conductas delictuosas, según sean definidas en las leyes penales, se distingue por las siguientes notas esenciales: 1) se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad; 2) el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista); 3) el sistema es de naturaleza penal, aunque especial o modalizada, [sic] en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas; y, 4) en lo que atañe al aspecto jurisdiccional procedimental, es de corte preponderantemente acusatorio. Por otra parte, este sistema especializado de justicia encuentra sustento constitucional en los numerales 4o. y 18 de la Carta Magna, pues el primero de ellos prevé los postulados de protección integral de derechos fundamentales, mientras que el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal. Además, el indicado modelo también se sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones Unidas y formalmente acogida por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.*¹⁹

5. En virtud de las reformas constitucionales de 2005 y 2008 referidas, el 27 de diciembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto por el que se expidió la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, la cual constó de seis títulos y 180 artículos. El Artículo 1º transitorio de este decreto estableció que la citada ley entraría en vigor a los dos años siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir el 27 de diciembre de 2014.

Es importante destacar que esta disposición secundaria es de carácter federal, ya que hasta el momento de su publicación en medio oficial, la justicia para adolescentes debía

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; página 624.

reglamentarse en los ámbitos federal y local. Esta precisión es fundamental para entender la complejidad de la implementación legislativa del tema.

6. El 15 de julio de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reforma constitucional que modificó los artículos 18 y 73, fracción XXI, respecto a la materia de justicia para adolescentes. Esta reforma no solo reafirmó el carácter garantista del régimen de *justicia para adolescentes*, al reconocer en el párrafo cuarto del Artículo 18 constitucional que el sistema de justicia para adolescentes deberá garantizar los derechos humanos previstos en la Constitución, y que los menores de 12 años que hayan efectuado una conducta prevista como delito en la ley solo serán sujetos de asistencia social; sino que también vinculó expresamente las reformas de 2005 y 2008 que se vienen comentando, al señalar en el párrafo sexto del citado Artículo 18 constitucional que *...El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral...*

Por otro lado, la reforma modificó el inciso c) de la fracción XXI del Artículo 73 constitucional, a fin de mandar al Congreso de las Unión para emitir la legislación única, de carácter nacional, en materia de justicia penal para adolescentes, con lo cual la materia dejaría de ser legislativamente concurrente entre la Federación y las entidades federativas, y pasaría a ser de competencia exclusiva del Congreso, con la intención de homologar el proceso en materia de justicia para adolescentes en toda la República.

Por ello, el Artículo Segundo transitorio de la reforma del 2 de julio de 2015, en su parte *in fine*, abrogó la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012. Con ello, la materia volvió a quedar sin disposición reglamentaria.

Este mismo Artículo Segundo transitorio dispuso que el Congreso de la Unión deberá expedir, dentro de los 180 días naturales siguientes a la publicación de la reforma del 2 de julio de 2015, la legislación en materia de justicia para adolescentes; plazo que fenece el 2 de enero de 2016, pues de lo contrario se actualizará omisión legislativa.

Finalmente, es importante señalar que por un lado, el Artículo Primero transitorio de la reforma del 2 de julio de 2015 señaló el inicio de la vigencia de dicha reforma al día siguiente de su publicación; y por el otro, en el párrafo segundo del Artículo Segundo transitorio de la misma reforma se estatuyó que las leyes locales en materia de justicia para adolescentes continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación nacional que expida el Congreso de la Unión. Por lo tanto, hasta que no sea decretada esta ley nacional, estas legislaciones locales se mantendrán, por decir lo menos, en tensión a las disposiciones constitucionales establecidas en la reforma del 2 de julio de 2015.

En resumen, la urgencia de emitir la ley nacional en materia de justicia para adolescentes se debe no solo a la omisión legislativa en que puede incurrir el Congreso de la Unión, sino también a la necesidad de contar con un marco actualizado y constitucional que regule el

mismo proceso en toda la República para adolescentes que cometan o participen de un hecho que la ley señala como delito, y evitar la tensión y/o contradicción en las leyes locales de la materia antes de la reforma, con la propia reforma constitucional del 2 de julio de 2015.

De las reformas expuestas de 2005 y 2008, se derivan las siguientes bases constitucionales mínimas que deberá tener en cuenta el legislador para elaborar la ley nacional de justicia para adolescentes:

a) La obligación de establecer un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación de un hecho que la ley señale como delito, y que tengan más de 12 y menos de 18 años de edad al momento de la comisión o participación de la conducta.

b) Dicho sistema deberá garantizar los derechos humanos que reconoce la Constitución a toda persona, así como los derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo le han sido reconocidos a los adolescentes.

c) Establecimiento para los menores de 12 años de un sistema de asistencia.

d) Implementación de formas alternativas de justicia para adolescentes, siempre que sea procedente.

e) El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral.

f) En dicho proceso se observarán:

- Garantía del debido proceso legal.
- Independencia entre las autoridades que efectúan la remisión y las que imponen la medida.
- Las medidas deberán ser proporcionales a la conducta realizada, con el fin de lograr la reinserción y la reintegración familiar, así como el pleno desarrollo de la persona y capacidades del adolescente.
- Aplicación de medidas de orientación, protección y tratamiento.

g) Principios sustantivos del interés superior del niño, protección y especificidad de la materia.

h) Aplicación del tratamiento interno como medida extrema por el tiempo más breve que proceda, únicamente para mayores de 14 años y por la comisión o participación de un hecho que la ley señale como delito.

i) La creación de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración de justicia para adolescentes.

D. Pendientes Legislativos Diversos

a) Adecuación del amparo penal al nuevo sistema de justicia penal

Como se ha señalado antes²⁰, las bases constitucionales del amparo se modificaron a través de la reforma constitucional publicada el 06 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma permitió superar conceptos tradicionales y, en algunos casos, rebasados e inoperantes del juicio de amparo.²¹

Si bien en el juicio de amparo se tutelan los derechos fundamentales, en el caso particular del amparo penal, también llamado amparo libertad, esta tutela es más intensa y garantista, la cual se expresa en diversas reglas especiales, tales como: a) La promoción del juicio de amparo por comparecencia de cualquier persona, incluso de un menor de edad y ante jueces ordinarios en competencia concurrente, y sin formular conceptos de violación; y b) La suplencia de la queja en favor del inculpado y la víctima, incluso ante la ausencia de agravios.

Respecto al nuevo sistema penal acusatorio, debe determinarse si el amparo penal se ajusta a los principios que rigen al proceso penal, entre los cuales destaca la oralidad. Hay que tener en cuenta que ambos procesos (penal y amparo penal) están previstos en la Constitución, por lo que tienen la misma jerarquía normativa; sin embargo, en nuestro medio, en sentido estricto, el juicio de amparo penal no es una nueva instancia del proceso penal, ya que no se trata de las mismas partes en conflicto, sino que es un juicio autónomo, al que habría que aplicarle sus propias reglas y principios, en virtud del principio procesal de la especialización.²²

La reforma constitucional en materia penal de 2008 previó la creación de los denominados jueces de control, quienes participan a lo largo del proceso penal, excepto en las etapas de juicio oral y ejecución. Entre sus funciones destacan las siguientes: a) Resolver los requerimientos del Ministerio Público que puedan violar los derechos fundamentales del indiciado, tales como la orden de aprehensión y la intervención de comunicaciones; b)

²⁰ V. supra, p. 1

²¹ Tal es el caso del concepto de *tercero perjudicado*, que fue sustituido por el de *tercero interesado*; además, entre los aspectos más destacados que incluye la nueva ley de amparo, publicada el 02 de abril de 2013 es dable señalar: a) La adición de los *principios generales del derecho* como fuente supletoria del régimen jurídico de amparo (Art. 2°); b) Se define el concepto de *autoridad responsable*, y se admite la procedencia del amparo contra ciertos actos de particulares; c) Se prevé la posibilidad del uso de nuevas tecnologías en el juicio de derechos fundamentales; d) Incorporación entre los casos de extrema gravedad señalados en el Art. 15 de la *desaparición forzada*; e) Para sentar jurisprudencia por reiteración se dispone que deberá sustentarse un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en *diferentes sesiones*, por mayoría de cuando menos ocho votos.

²² La jurisprudencia ha determinado que “...la naturaleza del proceso penal y del juicio de amparo son completamente distintas.” En las tesis por contradicción 160/2010 y 412/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Resolver los conflictos que puedan presentarse en las etapas previas al juicio oral; y c) Autorizar los convenios de reparación del daño entre imputado y víctima.

El punto es determinar si los jueces de control en el procedimiento penal ejercen alguna forma de control constitucional, ya que son competentes para proteger los derechos fundamentales. Dicho de otra manera, se debe dilucidar si los jueces de control tienen jurisdicción constitucional u ordinaria, a fin de evitar confusión.²³

Entre los temas específicos que deben atenderse se encuentra la posibilidad de rendir el informe justificado de la autoridad teniendo en cuenta las videograbaciones, en donde comúnmente se graban los nuevos procesos penales de carácter oral. Si bien, el artículo 117 de la nueva ley de amparo, en su primer párrafo establece que la autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos, en la vía indirecta; en la directa nada se dice. Además, el texto legal no solo debería referirse solo a medios magnéticos, sino a todo tipo de soportes multimedia o medios capaces de reproducir la palabra, el sonido y/o la imagen.

Otra definición importante es cuál debe ser la sentencia derivada del proceso penal que debe combatirse por se la auténtica, aquella que conste por escrito, tal como lo refiere el Artículo 16 constitucional, por tratarse de un acto de molestia, o las señaladas por el Artículo 17 constitucional, que deben ser *explicadas* en audiencia pública.

Además, cuál es el plazo para impugnar la resolución penal mediante juicio de amparo, desde el momento de emitirse oralmente la resolución, aunque sea a través de sus resolutivos; hasta que se conozca la versión escrita de la sentencia; o hasta la explicación del fallo.

b) Colegiación de los Abogados Penalistas

Es indiscutible la importancia que los abogados defensores tienen en el nuevo sistema penal acusatorio, como representantes de los intereses de las personas sujetas a un proceso penal. Ello exige que los profesionales del derecho deban conocer el nuevo marco jurídico que regula los juicios penales.

Sin embargo, en la realidad muchos litigantes desconocen o conocen poco las nuevas disposiciones en materia de juicios orales en el ámbito penal, dado que la reforma aún no entra plenamente en vigor en varias entidades federativas, o bien, por la falta de interés en actualizarse debidamente. Ello, va en detrimento directo de sus defendidos, quienes quedan a merced de abogados carentes de preparación.

²³ Es dable encontrar posiciones diferentes en: CASTILLO GARRIDO, Salvador. **Los jueces de control en el sistema acusatorio en México**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 129 y siguientes. Y en FERRER, Op. cit. p. 44 y siguientes.

Una medida para corregir esta situación, no solo en el ámbito penal, sino en cualquier área procesal, es la colegiación y certificación obligatorias, a fin de que los defensores particulares se certifiquen y actualicen constante y regularmente, y que queden obligados a un código de ética que dicte su actuación y conducta, ello a fin de eliminar las malas prácticas en el ejercicio de la profesión.

Es importante advertir que en la Cámara Alta ya existen iniciativas de reforma constitucional y de ley reglamentaria en el tema de la colegiación y certificación obligatorias de las profesiones en general.²⁴

En este tema, la colegiación y certificación del abogado particular en materia penal, habría que hacer una reflexión sobre la importancia de buscar un consenso legislativo que permita su regulación, independiente de las otras áreas del derecho procesal, y en general de las demás profesiones. Ello, a fin de generar mecanismos e instrumentos acordes con los derechos humanos que faciliten su implementación, dada su importancia.

c) Régimen de la Policía

No cabe duda de que los agentes de la policía preventiva son el primer eslabón en el nuevo proceso penal acusatorio, toda vez que, como primer respondiente, a ellos corresponde preservar y custodiar el lugar de intervención (o también escena del crimen), a fin de evitar cualquier acción indebida que cause la pérdida o contaminación de los indicios o evidencias. Además, también deben llevar a cabo las puestas a disposición de las personas u objetos relacionados con el ilícito cometido ante el Ministerio Público; y en ocasiones, efectuar la recolección de dichos indicios o elementos probatorios, garantizando su integridad, entre otras funciones.

Por tanto, si la policía preventiva no está capacitada para realizar estas tareas, entonces se corre el riesgo de que los juicios penales no sustenten en evidencias íntegras y ello represente la oportunidad de sentencias favorables a los sujetos vinculados a proceso.

Es indiscutible que se debe modificar el paradigma del policía preventivo, para que no solo actúe de manera inercial y empírica, sino como un profesional de la seguridad pública. Para ello se requiere repensar el modelo policial que el país requiere.

²⁴ Presentadas en las sesiones del 20 y 25 de febrero de 2014 y signadas por las tres principales fuerzas políticas. En <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=f43c238f856995a187ddd5fe4952f250&Serial=3c779342dc96f7d49c7673dce59500a8&Reg=4&Origen=BB&Paginas=15> Página consultada el 14 de diciembre de 2015.

No se debe pasar por alto que la reforma constitucional de 2008 en materia penal, también modificó el régimen constitucional de la seguridad pública y que dio origen a la actual Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de donde deriva el régimen jurídico de la materia. Este nuevo paradigma legal en el ámbito de la seguridad pública introdujo algunos cambios notables, tales como la prohibición constitucional de no volver a reinstalar a un elemento policial separado del servicio, aun cuando en juicio se demuestre su inocencia; o la figura del control de confianza, por medio del cual quedan separados constantemente policías del servicio; todo ello con el fin de depurar a los cuerpos policiales. Se estableció como requisito de permanencia en el servicio policial, contar con bachillerato. La capacitación y la profesionalización son ahora dos de los ejes más importantes para la definición de un nuevo perfil policial.

Es el caso que la realidad muestra otra cara, los policías preventivos, sobre todo los municipales, siguen mal preparados, desconocen su actuación como autoridad que debe respetar derechos humanos, así como el nuevo sistema penal acusatorio. Según datos del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, 8% de los policías en el país tiene educación superior (y por tanto pueden aspirar a ser mandos superiores), 27% cuentan con educación media superior y pueden mantenerse como policías; 64% tienen educación básica (no se distingue entre primaria y secundaria); y 1% carece de escolaridad.²⁵

Debe repensarse cómo adecuar la realidad con la pretensión de la reforma; crear una verdadera carrera policial, donde los agentes más que actuar de modo empírico, sean, al menos técnicos en criminalística y profesionales de la seguridad pública. La oferta de planes y programas especializados en materia policial es casi nula en nuestro país; las universidades han quedado fuera de estos procesos de capacitación. Incluso, hay que considerar la creación de una policía con el perfil requerido, cuyos derechos se garanticen, con la creación de un ombudsman –por ejemplo– y se les otorgue estabilidad en su empleo, sin que se abuse de los exámenes de control de confianza.

d) Incorporación de la jurisprudencia en materia de justicia penal a la legislación

La jurisprudencia es la correcta interpretación y alcance de los preceptos jurídicos que emite un órgano jurisdiccional al resolver los asuntos que son puestos a su consideración, resultando obligatoria a otros órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, y que permite resolver, tanto lagunas, como antinomias que se presentan en el orden jurídico.

Desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional de 2008 en materia penal, los tribunales federales, competentes para sentar jurisprudencia, han venido resolviendo diversas

²⁵ Datos consultados en <http://mx360.tv/blog/gobierno/nivel-educativo-policias-mexicanos> el 14 de diciembre de 2015.

cuestiones procedimentales, a fin de permitir la impartición de la justicia penal, misma que debe ser pronta y expedita. Más aún, porque aún porque las leyes reglamentarias de la mencionada reforma se han ido aprobando durante los ocho años de *vacatio legis* previsto en la reforma, sin que haya concluido esta labor legislativa.

Entre los temas más relevantes del nuevo sistema penal acusatorio, respecto de los cuales se ha sentado jurisprudencia se encuentran los siguientes: auto de vinculación a proceso, apelación, juicio de amparo penal, juez de control, principios rectores del nuevo sistema de justicia penal, prisión preventiva, pruebas, procedimiento abreviado y carpeta de investigación, entre otras.

Una tarea de colaboración entre los órganos legislativo y judicial debería ser el trabajo conjunto para que, las reglas jurisprudenciales de carácter procedimental, que han derivado del nuevo sistema de justicia penal, se incorporen a la legislación correspondiente.

Es importante señalar que el desarrollo de este tema quedará pendiente en un trabajo de estudio posterior, así como lo relativo a un nuevo modelo policial.

**JURISPRUDENCIA MÁS DESTACADA
SOBRE EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO
QUE DEBERIA DE INCORPORARSE
A LA LEGISLACION**

NO CITAR. TRABAJO EN PROCESO

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizan algunos criterios jurisprudenciales que deberían de observarse en el nuevo sistema de justicia penal; estos comentarios se fundamentan en cuatro temas concretos, a saber: debido proceso, presunción de inocencia, ejecución de penas y medidas para adolescentes, así como sus prerrogativas. Su importancia estriba en los derechos de las personas acusadas de la comisión de algún delito o sometidas a procesos penales.

Nuestra Constitución ha adoptado el entendimiento de estos temas con los estándares internacionales en la materia con las reformas de 2005, 2008 y 2011 en el reforzamiento de esos derechos, dichos principios constitucionales se han traducido a normas legislativas y que su aplicación debe de ser observada obligatoriamente por los órganos administradores de justicia que aseguren su finalidad protectora y la implementación adecuada a toda la República Mexicana del sistema penal acusatorio, ya que en México se construye un nuevo paradigma en materia de justicia y que se alimenta también en los estándares que en materia de derechos humanos comparte la comunidad internacional.

NO CITAR. TRABAJO EN PROCESO

EL DEBIDO PROCESO.

Es importante destacar que la Primera Sala del más alto tribunal del país ha señalado que el debido proceso tiene un “núcleo duro” que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional y un “núcleo de garantías” aplicables en los procesos que conlleven el ejercicio de la potestad punitiva del Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación las ha identificado como “formalidades esenciales del procedimiento” y que integra la garantía de audiencia y defensa, a su vez las ha dividido en dos clases: la primera que corresponde a todas las personas o seres humanos independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, y la otra, que consiste en el otorgamiento de un mínimo de garantías de igualdad ante la ley, y protege a aquellas personas que puedan pertenecer a un grupo vulnerable, como son las personas adultas o con discapacidad, niños y adolescentes. Consecuentemente, se puede asegurar que en los criterios emitidos por la SCJN se ha desarrollado una noción de debido proceso que incluye aspectos relacionados con las formalidades que debe cumplir todo procedimiento (garantía de audiencia y defensa), con el principio de igualdad, ya que el juzgador está obligado a tomar en consideración las particularidades de quienes acceden al proceso y con el derecho de acceso a la justicia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre el contenido del derecho al debido proceso al interpretar el artículo 8° de la Convención Americana. A guisa de ejemplo se cita el caso de *Fermín Ramírez vs. Guatemala*, (sentencia del 20 de junio de 2015), medularmente dijo, respecto al debido proceso:

-Es fundamental que todo estado de derecho, particularmente cuando la sanción aplicable es la pena de muerte;

-El derecho a ser oído es una garantía esencial de defensa y del debido proceso;

El ejercicio de la defensa constituye un derecho fundamental y una garantía esencial de protección de las personas contra la arbitrariedad y el abuso del poder y comprende una serie de aspectos que permiten calificar como “debido proceso” al procedimiento por el cual se afecta el derecho de una persona.

Así la Suprema Corte ha determinado que el debido proceso esté relacionado con el derecho de acceso a la justicia, como lo precisa la siguiente tesis jurisprudencial:

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.²⁶

Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia", las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el

²⁶ Décima Época. Registro: 2005716. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.). Página: 396.

derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

Así como también la siguiente tesis aislada:

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVE DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS.²⁷

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. LXXV/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 881, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.", estableció que el citado precepto constitucional contiene el derecho humano al debido proceso, integrado por un núcleo duro de formalidades esenciales del procedimiento, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Sin embargo, entendido como derecho esencialmente destinado a otorgar un derecho de defensa, es posible identificar en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos ámbitos de aplicación diferenciados. Desde una primera perspectiva, dicho derecho se ocupa del ciudadano, que es sometido a un proceso jurisdiccional al ser destinatario del ejercicio de una acción que, de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad judicial a emitir un acto privativo en su contra, en cuyo caso la autoridad debe verificar que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de otorgar al sujeto pasivo de la relación procesal la posibilidad de una defensa efectiva, por lo cual se debe garantizar que se le notifique del inicio del procedimiento y de sus consecuencias; se le dé el derecho de alegar y ofrecer pruebas, y se le asegure la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Sin embargo, el debido proceso también puede entenderse desde la perspectiva de quien insta la función jurisdiccional del Estado para lograr reivindicar un derecho y no tanto defenderse del mismo, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho. Así, bajo esta segunda perspectiva, se entiende que dicho derecho humano permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, exige un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.

²⁷ Época: Décima Época. Registro: 2004466. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXXVI/2013 (10a.). Página: 986.

Asimismo al iniciarse una audiencia de desahogo de pruebas no se encuentra el defensor particular previamente designado por el procesado, el juez del proceso, para garantizar ejercicio efectivo del derecho de defensa adecuada del imputado debe un defensor público para que lo asista jurídicamente; así podemos decir que al adolescente se le reconoce un cúmulo de garantías en el procedimiento que debe ser de corte garantista y acusatorio, resultado de la necesidad de implementar un debido proceso legal que amplíe la esfera de derechos de los menores. Acorde con ello y con el derecho a una defensa adecuada prevista en el artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Carta Magna, la Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas, prevé en su artículo 141, fracción X, que el defensor debe ser especializado; por tanto, para cumplir con dichas garantías, la representación social durante la fase de averiguación previa y el Juez en el proceso, deben cuidar que, en todo momento, desde que el adolescente es puesto a disposición, se encuentre asistido de un abogado especializado en la materia, con independencia de que haya designado persona de su confianza, abogado particular o defensor social, pues en el caso del Estado, éste se encuentra obligado a tener defensores especializados, y si cualquiera de los dos primeros no tuviera especialización, debe nombrarse defensor especializado que coadyuve con éstos, con lo cual se otorga una real y efectiva asistencia legal. Cito la siguiente jurisprudencia:

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA FALTA DE DESIGNACIÓN DE UN DEFENSOR ESPECIALIZADO EN LA MATERIA, TANTO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA COMO EN EL PROCESO, ORIGINA UNA INFRACCIÓN A LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO QUE INVALIDA LAS DILIGENCIAS RECABADAS, EN CONTRAVENCIÓN AL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO B, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).²⁸

²⁸ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Clave: XX.3o. , Núm.: J/2 (9a.)

Amparo directo 913/2010. 11 de febrero de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Solórzano Zavala. Secretario: Víctor Hugo Coello Avendaño. Amparo directo 951/2010. 25 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: J. Martín Rangel Cervantes. Secretario: Ramón Arias Montes. Amparo directo 881/2010. 25 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Solórzano Zavala. Secretario: Víctor Hugo Coello Avendaño. Amparo directo 991/2010. 14 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Susana Teresa Sánchez González. Secretario: José Luis Martínez Villarreal. Amparo en revisión 380/2010. 14 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Susana Teresa Sánchez González. Secretario: José Luis Martínez Villarreal.

Tipo: Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

Es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer como nota esencial distintiva del nuevo sistema integral de justicia para adolescentes implementado con la reforma del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, el derecho a que sean procesados por funcionarios especializados. En efecto, al adolescente se le reconoce un cúmulo de garantías en el procedimiento que debe ser de corte garantista y acusatorio, resultado de la necesidad de implementar un debido proceso legal que amplíe la esfera de derechos de los menores. Acorde con ello y con el derecho a una defensa adecuada prevista en el artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Carta Magna, la Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas, prevé en su artículo 141, fracción X, que el defensor debe ser especializado; por tanto, para cumplir con dichas garantías, la representación social durante la fase de averiguación previa y el Juez en el proceso, deben cuidar que, en todo momento, desde que el adolescente es puesto a disposición, se encuentre asistido de un abogado especializado en la materia, con independencia de que haya designado persona de su confianza, abogado particular o defensor social, pues en el caso del Estado, éste se encuentra obligado a tener defensores especializados, y si cualquiera de los dos primeros no tuviera especialización, debe nombrarse defensor especializado que coadyuve con éstos, con lo cual se otorga una real y efectiva asistencia legal; así, la falta de designación de un abogado defensor especializado, origina una infracción a las formalidades esenciales del procedimiento que invalida las diligencias recabadas en contravención con dicha garantía (declaración ministerial, preparatoria, entre otras), las que no podrán tomarse en cuenta para el dictado del auto inicial de sujeción a proceso, menos aún para una sentencia de condena.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA OMISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE OTORGAR AL MENOR DETENIDO EN FLAGRANCIA SU PARTICIPACIÓN EN LAS DILIGENCIAS DE AVERIGUACIÓN PREVIA, PARA QUE INTERROGUE A LOS QUE DEPONEN EN SU CONTRA Y SE ENCUENTRE ASISTIDO EN TODO MOMENTO POR UN DEFENSOR ESPECIALIZADO, ORIGINA LA NULIDAD DE LAS DILIGENCIAS RECABADAS EN DICHA ETAPA INDAGATORIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).²⁹

²⁹ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Clave: XX.3o., Núm.: J/3 (9a.)

Amparo directo 913/2010. 11 de febrero de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Solórzano Zavala. Secretario: Víctor Hugo Coello Avendaño. Amparo directo 951/2010. 25 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: J. Martín Rangel Cervantes. Secretario: Ramón Arias Montes. Amparo directo 881/2010. 25 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Solórzano Zavala. Secretario: Víctor Hugo Coello Avendaño. Amparo directo 991/2010. 14 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Susana Teresa Sánchez González. Secretario: José Luis Martínez

La reforma del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, tiene como nota esencial ser un modelo garantista conforme al cual al adolescente se le reconoce un cúmulo de garantías en el procedimiento que debe ser de corte acusatorio, resultado de la necesidad de implementar un debido proceso legal que amplíe la esfera de derechos de los menores. Así, la Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas prevé una protección especial de tipo garantista para resguardar los derechos de los menores desde el momento mismo en que se integra la averiguación previa y recoge los principios de inmediatez, contradicción, igualdad y publicidad, previstos en el artículo 20 de la Constitución Federal. Por ende, cuando un menor es detenido en flagrancia y puesto a disposición de la representación social, sea o no especializada en justicia para adolescentes, el Ministerio Público debe observar que se permita al detenido participar en las diversas diligencias que se recepen con motivo de la integración de la averiguación previa y respetar el derecho de aquél de interrogar a quienes deponen en su contra, en términos del artículo 142, fracción VI, de la citada ley, como son el querellante, los testigos y los policías aprehensores, entre otros, además, debe cuidar que el menor se encuentre en todo momento asistido de su defensor, sea particular u oficial, el cual debe, además, ser especializado para cumplir con el principio de contradicción que rige al nuevo sistema de justicia para adolescentes. La omisión de la representación social de cumplir con las citadas formalidades origina la nulidad de las diligencias indagatorias recabadas en la averiguación previa, sin que éstas puedan, en consecuencia, ser tomadas en cuenta para el dictado de la resolución inicial de sujeción a proceso, menos aún para el de una sentencia de condena.

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

La presunción de inocencia es una garantía consagrada en la [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#) en [tratados internacionales sobre derechos humanos](#) como, por ejemplo, la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) o la [Convención Europea de Derechos Humanos](#).

El artículo 11 de la [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#), establece:

Villarreal. Amparo en revisión 380/2010. 14 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Susana Teresa Sánchez González. Secretario: José Luis Martínez Villarreal.
Tipo: Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

“Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en un juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias a su defensa.”.

El principio de inocencia o presunción de inocencia es un **principio jurídico** penal que establece la inocencia de la persona como regla. Solamente a través de un proceso o **juicio** en el que se demuestre la **culpabilidad** de la persona, podrá el Estado aplicarle una pena o sanción.

La contracara de la presunción de inocencia son las **medidas precautorias** como la prisión preventiva. En el **derecho penal** moderno solamente se admiten medidas precautorias cuando hay riesgo de fuga o peligro cierto de que la persona afecte la investigación del hecho de forma indebida.

El derecho a la presunción de inocencia debe estar presente en todas las fases del proceso penal y en todas las instancias del mismo. A diferencia del proceso penal en el sistema inquisitivo en el cual bastaba que existiera una denuncia penal en contra de una persona y la referencia de su comisión por dos testigos para que pudiera ponerse en cuestión la reputación del denunciado. Incluso se generaba un mandato de detención. La presunción de inocencia es una garantía procesal del imputado y un derecho fundamental del ciudadano, protegible en vía de amparo.

Nuestro país, en relación con el tema de la presunción de inocencia, ha suscrito, entre otros, los siguientes Tratados Internacionales:

a) LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, que dispone que: ‘Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras que no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa’

b) EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, establece en su artículo 14.2, que: ‘Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley’.

c) LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, en su artículo 8° establece: ‘Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que

se presume su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad’.

El principio acusatorio, resguarda el principio de presunción de inocencia por cuanto corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos³⁰ y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, es decir el acusado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado. Otro significado, en orden al *onus probandi*, es que la necesidad de afirmar la certeza de los cargos objeto de acusación recae materialmente sobre el Fiscal, en cuanto titular de la acusación pública. Es el Ministerio Público quien habrá de reunir aquella suficiente y necesaria actividad probatoria para destruir la presunción de inocencia; por ello se define a la presunción de inocencia como un *derecho reaccional*. Por lo demás, acreditada la imputación del Fiscal, corresponde al imputado, en caso lo sostenga, probar los hechos impositivos, extintivos o excluyentes de la responsabilidad penal.

La presunción de inocencia posee, además de la eficacia procesal inherente a este derecho, una extraprocesal de recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 15 de agosto de 2002 aprobó la siguiente tesis aislada:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.³¹

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al

³⁰ DEFENSORIA DEL PUEBLO, La prueba en el sistema penal acusatorio colombiano, Módulo IV para defensores Públicos, Documento elaborado por Checchi And Company Consulting, Colombia, pág. 09.

³¹ Época: Novena Época. Registro: 186185. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Agosto de 2002. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P. XXXV/2002. Página: 14.

inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos". En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que al gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.³²

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos asuntos que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que la presunción de inocencia la conserva el inculpado durante la

³² Época: Décima Época. Registro: 2000124. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. I/2012 (10a.). Página: 2917.

secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos. Por otra parte, el Tribunal en Pleno sustentó la tesis aislada P. XXXV/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con el rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", en la que estableció que en la Ley Suprema, vigente en ese entonces, no estaba expresamente establecido el principio de presunción de inocencia, pero de la interpretación armónica y sistemática de sus artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 19, primer párrafo, 21, primer párrafo, y 102, apartado A, segundo párrafo, se advertía que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardaban implícitamente el diverso de presunción de inocencia. De ahí que el perfeccionamiento de la justicia penal en nuestro país ha incidido en que este principio se eleve expresamente a rango constitucional a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, para quedar ahora contenido en el artículo 20, apartado B, denominado: "De los derechos de toda persona imputada", que en su fracción I, establece: "I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa".

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EN SU DICTADO NO ES NECESARIO ACREDITAR EL CUERPO DEL DELITO (ELEMENTOS OBJETIVOS, NORMATIVOS Y SUBJETIVOS) Y JUSTIFICAR LA PROBABLE RESPONSABILIDAD DEL INculpADO, SINO QUE SÓLO DEBE ATENDERSE AL HECHO ILÍCITO Y A LA PROBABILIDAD DE QUE EL INDICIADO LO COMETIÓ O PARTICIPÓ EN SU COMISIÓN (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA).³³

³³ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Clave: XVII.1o.P.A., Núm.: J/25 (9a.)

Amparo en revisión 22/2010. 16 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 110/2010. 2 de julio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 147/2010. 19 de agosto de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 267/2010. 13 de enero de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 282/2010. 27 de enero de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Fernando Luévano Ovalle.

Tipo: Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

De los artículos 16, tercer párrafo, 19, primer párrafo y 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados el dieciocho de junio de dos mil ocho, se advierte que el Constituyente, en el dictado del auto de vinculación a proceso, no exige la comprobación del cuerpo del delito ni la justificación de la probable responsabilidad, pues indica que debe justificarse, únicamente la existencia de "un hecho que la ley señale como delito" y la "probabilidad en la comisión o participación del activo", esto es, la probabilidad del hecho, no la probable responsabilidad, dado que el proveído de mérito, en realidad, sólo debe fijar la materia de la investigación y el eventual juicio. Consecuentemente, en el tratamiento metódico del llamado auto de vinculación a proceso, con el objeto de verificar si cumple con los lineamientos de la nueva redacción del referido artículo 19, no es necesario acreditar los elementos objetivos, normativos y subjetivos, en el caso de que así los describa el tipo penal, es decir, el denominado cuerpo del delito, sino que, para no ir más allá de la directriz constitucional, sólo deben atenderse el hecho o los hechos ilícitos y la probabilidad de que el indiciado los cometió o participó en su comisión; para ello, el Juez de Garantía debe examinar el grado de razonabilidad (teniendo como factor principal, la duda razonable), para concluir si se justifican o no los apuntados extremos, tomando en cuenta como normas rectoras, entre otras, la legalidad (si se citaron hechos que pueden tipificar delitos e información que se puede constituir como datos y no pruebas), la ponderación (en esta etapa, entre la versión de la imputación, la información que la puede confirmar y la de la defensa), la proporcionalidad, lo adecuado y lo necesario (de los datos aportados por ambas partes) para el dictado de dicha vinculación.

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. ELEMENTOS DE FORMA Y FONDO QUE DEBE CONTENER DE ACUERDO CON LOS ARTÍCULOS 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 280 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL).³⁴

³⁴ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Clave: XVII.1o.P.A., Núm.: J/26 (9a.)

Amparo en revisión 22/2010. 16 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 110/2010. 2 de julio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 147/2010. 19 de agosto de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 267/2010. 13 de enero de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Guillermo Alberto Flores Hernández.

Amparo en revisión 316/2011. 26 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Martínez Calderón. Secretario: Jorge Luis Olivares López.

Tipo: Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

En términos de los artículos 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 280 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, el auto de vinculación a proceso debe contener los siguientes elementos de forma: primero, que se haya formulado imputación, según el caso, esto es, que exista el comunicado del Ministerio Público en presencia del Juez, en el sentido de que desarrolla una investigación en contra del imputado respecto de uno o más hechos determinados, en un plazo que no exceda de ocho días, cuando obren datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito; exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión y considere oportuno formalizar el procedimiento por medio de la intervención judicial; segundo, que el imputado haya rendido su declaración preparatoria o manifestado su deseo de no declarar, en el entendido de que, en la audiencia correspondiente, después de haber verificado el Juez que el imputado conoce sus derechos fundamentales dentro del proceso penal o, en su caso, después de habérselos dado a conocer, deberá ofrecerse la palabra al Ministerio Público para que exponga verbalmente el delito que se le imputare, la fecha, el lugar y el modo de su comisión, el grado de intervención que se atribuye al imputado, así como el nombre de su acusador; tercero, únicamente podrá dictarse por hechos que fueron motivo de la formulación de la imputación, pero el Juez puede otorgarles una clasificación jurídica diversa a la asignada por el Ministerio Público y, cuarto, que se establezca el lugar, el tiempo y la circunstancia de ejecución de tales hechos. Elementos de fondo: que de los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público en la audiencia correspondiente, se adviertan datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, y no se encuentre demostrada, más allá de toda duda razonable, una causa de extinción de la acción penal o una excluyente de incriminación, es decir, que no existan elementos objetivos perceptibles y verificables, dentro de la carpeta de investigación, que demuestren alguno de esos extremos.

EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS PARA ADOLESCENTES.

Pasó mucho tiempo para que el legislador se asomara a la etapa de ejecución de sanciones, ya que en la misma se producían constantes violaciones a los

derechos de los procesados y sentenciados privados de su libertad por las autoridades penitenciarias; pocos eran los que obtenían beneficios preliberacionales que en muchas ocasiones se concedían de forma discrecional y bajo corrupción. En nuestra Constitución se encuentra regulada por el artículo 18, el que fue reformado en el año 2008. Con esta reforma se fijó como fin de la pena la reinserción social de los sentenciados, de igual forma se reguló el traslado de reos a otros centros penitenciarios bajo determinadas reglas y exigencias. Se reformó el artículo 21 Constitucional, estableciéndose en su párrafo tercero, que la modificación de las penas corresponde al Poder Judicial, con lo que se judicializa la etapa de ejecución de sanciones penales creándose la jurisdicción de ejecución de sanciones y el debido proceso penitenciario. Actualmente el Código Penal Federal establece los requisitos para otorgar beneficios sustitutivos penales, sus artículos 70 y 90 prevén los casos y condiciones que los sentenciados deben cumplir en concordancia con el artículo 52 de esa legislación, el cual a la letra se lee:

“Artículo 52.- El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

I.- La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;

II.- La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;

III.- Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;

IV.- La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;

V.- La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado pertenezca a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

VI.- El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

VII.- Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.”

De este modo deben observarse las siguientes tesis jurisprudenciales:

PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.³⁵

De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República; de ahí que su actuación esté sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional -la legislación penal no está constitucionalmente exenta-, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio constitucional.

CULPABILIDAD. PARA DETERMINAR SU GRADO NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ANTECEDENTES PENALES DEL PROCESADO.³⁶

³⁵ Clave: 1a./J., Núm.: 3/2012 (9a.).

Amparo directo en revisión 1405/2009. 7 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz. Amparo directo en revisión 1207/2010. 25 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre. Amparo directo en revisión 181/2011. 6 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Amparo directo en revisión 368/2011. 27 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Moisés Martínez Abrica. Amparo directo en revisión 1093/2011. 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Jaime Santana Turrul.

Tesis de jurisprudencia 3/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de febrero de dos mil doce.

Tipo: Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

³⁶ Clave: 1a./J., Núm.: 110/2011 (9a.)

Solicitud de modificación de jurisprudencia 9/2011. Magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 6 de julio de 2011. Mayoría de tres votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis de jurisprudencia 110/2011 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticuatro de agosto de dos mil once.

Nota: La anterior tesis constituye jurisprudencia, toda vez que en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 197 de la Ley de Amparo, modifica una tesis de jurisprudencia derivada de una contradicción de tesis resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, al artículo 52 del entonces Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, para efectos de la individualización de la pena, se abandonó el criterio de peligrosidad adoptándose el de determinación del grado de culpabilidad, acorde con el cual la pena debe imponerse por lo que el delincuente ha hecho y no por lo que es o por lo que se crea que va a hacer, pues se trata de un derecho penal de hecho y no de autor. Por otra parte, el artículo 51 del Código Penal Federal (vigente) establece la regla general para la aplicación de sanciones, al prever que los juzgadores deben tener en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del procesado; en tanto que el numeral 52 del mismo ordenamiento prevé la regla específica para la individualización de sanciones, señalando los elementos que los juzgadores deben considerar para realizarla, esto es, la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad, así como los factores que deben tener en cuenta a fin de individualizar las penas y medidas de seguridad con base en dichos elementos. Ahora bien, las circunstancias exteriores de ejecución, referidas en la regla general de aplicación de sanciones corresponde, en la regla específica de individualización de penas y medidas de seguridad, a los factores por los que se precisa la gravedad del ilícito, los cuales se contienen en las fracciones I a IV de dicho artículo 52, y las circunstancias peculiares del delincuente, también señaladas en la mencionada regla general, en la individualización de penas y medidas de seguridad, se observan al verificarse los factores contenidos en sus fracciones V a VII, y así fijar el grado de culpabilidad del agente. Así, son circunstancias peculiares del procesado, su edad, educación, ilustración, costumbres, condiciones sociales y económicas (fracción V); y si bien es cierto que los motivos que lo impulsaron a delinquir (fracción V), su comportamiento posterior al hecho ilícito (fracción VI) y las demás condiciones en que se encontraba en el momento de cometer el delito (fracción VII), pueden ser circunstancias peculiares reveladoras de su personalidad -que pudieran conducir a establecer que la individualización de las penas y medidas de seguridad atiende a un derecho penal de autor-, también lo es que tal revelación de la personalidad únicamente puede considerarse en relación con el hecho cometido, ya que la individualización de las penas y medidas de seguridad, con base en el grado de culpabilidad, implica la relación del autor del hecho ilícito con éste, lo cual conduce a establecer dicho grado de culpabilidad con base en aspectos objetivos que concurrieron al hecho delictuoso, sin que deban considerarse circunstancias ajenas a ello. Por tanto, los antecedentes penales no pueden incluirse entre los factores que los juzgadores deben atender para determinar el grado de culpabilidad, pues no tienen la naturaleza de circunstancias peculiares del delincuente, ya que no corresponden a una característica propia de él, además de que entre esos factores no se hace alusión a conductas anteriores al hecho delictivo.

Por su parte la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, agregó al artículo 18 el párrafo segundo, un aspecto más en beneficio del reo en materia de reinserción social: el respeto a los derechos humanos, que considero que es la base de todas las actividades legislativas o administrativas que se realizan.

En el artículo 73, fracción XXI, de nuestra Constitución Política, en el c) se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución de penas, así se expidió la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, en la que por su judicialización destaca los artículos siguientes:

*Artículo 3º. La ejecución de las sentencias en materia penal corresponde al Poder Ejecutivo, quien, por medio del órgano que designe la Ley, determinará, en su caso, el lugar y las modalidades de ejecución. Corresponde al **Juez de ejecución el control de la legalidad de la ejecución de las sanciones penales**, de conformidad con las normas que establece la presente Ley.*

***El Juez de ejecución controlará el cumplimiento adecuado del régimen penitenciario**; entre otras medidas, dispondrá las inspecciones de establecimientos penitenciarios que fueren necesarias y podrá hacer comparecer ante sí a los sentenciados con fines de vigilancia y control.*

Antes del egreso deberá escuchar al sentenciado sobre los problemas que enfrentará inmediatamente después de recuperar su libertad y procurará atender aquellos cuya solución esté a su alcance.

Sin embargo, sólo es aplicable para aquellos que hayan cometido un delito del fuero federal no así resulta aplicable en materia del fuero común, ya que solamente la contemplan algunas legislaciones como la nuestra en Michoacán, por lo que debería ser aplicable las siguientes tesis de jurisprudencia:

SENTENCIAS PENALES DEFINITIVAS. LA EJECUCIÓN, RESPECTO DE AQUELLAS DICTADAS POR JUECES MENORES O DE PRIMERA INSTANCIA, CORRESPONDE A LOS JUZGADOS ESPECIALIZADOS A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES DEL ESTADO DE MICHOACÁN.³⁷

³⁷ Época: Décima Época. Registro: 2008046. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV. Materia(s): Penal. Tesis: XI.P. J/1 (10a.). Página: 2800.

El Estado de Michoacán, mediante decreto publicado en su Periódico Oficial el catorce de junio de dos mil once, creó la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, que derogó el diverso ordenamiento sobre la materia vigente a partir del veintiocho de enero de dos mil cinco y disposiciones derivadas; en tanto se instrumentaba la reforma, los Jueces penales, en el ámbito de sus respectivas competencias, continuarían resolviendo lo concerniente al periodo ejecutivo de dichos fallos. Por su parte, el Consejo del Poder Judicial de Michoacán, por Acuerdo General de veintidós de agosto de dos mil doce, estableció el inicio de funciones de los Juzgados de Ejecución de Sanciones Penales y, correlativamente, relevó de esa competencia a los Jueces de proceso menores y de primera instancia, para que remitieran los expedientes concluidos a la nueva potestad ejecutora; entonces, a partir de la fecha citada en último término, todo lo relacionado con la extinción, duración y modificación de las penas en etapa de ejecución de sentencias quedó dentro de la competencia de los Jueces encargados de su instrumentación material. Por tanto, firme la sentencia, su ejecución será de la exclusiva competencia de los juzgados especializados, sin que sea obstáculo que haya sido dictada por un Juez menor.

Y la siguiente tesis de jurisprudencia:

PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011.³⁸

Con la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, al ponerse de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución de las penas seguía bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo; de ahí que para lograr esa transformación se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo exclusivamente al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, para lo cual se creó la figura de los "Jueces de ejecución de sentencias",

³⁸ Época: Décima Época. Registro: 2001988. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional, Penal .Tesis: P./J. 17/2012 (10a.). Página: 18. El Tribunal Pleno en su sesión privada de primero de octubre en curso, aprobó, con el número 17/2012 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de octubre de dos mil doce.

que dependen del correspondiente Poder Judicial. Lo anterior pretende, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, pues será en definitiva el Poder Judicial, de donde emanó dicha resolución, el que vigile el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones, de manera que todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la reforma constitucional, quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas.

Considero que las autoridades no aplican el artículo 18 de Constitucional, puesto que recientemente en julio del año 2014, en esta ciudad de Morelia, Michoacán, se llevó a cabo el traslado de reos imputados considerados como responsables (sentenciados) y probables responsables (que aún no han sido sentenciados), al Centro de Delitos de Alto Impacto número 1, (todos los acusados por la comisión del delito de secuestro), sin que haya medido solicitud ni consentimiento de ellos. Medularmente a lo que interesa precisa:

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

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

Si bien es cierto que dicho numeral establece que los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán **compurgar** sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Sin embargo, el traslado de los suscritos es, entonces, por demás ilegal ya que todavía muchos se encuentran en una etapa procedimental. De este modo, debe ponderarse la existencia de hechos que indudablemente ponen en peligro bienes jurídicos relevantes como la vida, la seguridad, la paz y la integridad de los mismos al mezclarse de plano con

verdaderos delincuentes en potencia, con ello las autoridades vulneran su dignidad humana. Tiene aplicación la siguiente tesis de rubro y texto:

TRASLADO, ORDEN DE. CONSTITUCIONALIDAD DE LA. INTERPRETACION DEL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL.³⁹

Resulta infundada la pretensión de la recurrente, en el sentido de que el artículo 18 constitucional impone, a las autoridades encargadas de la prevención y readaptación social, levantar edificaciones específicas para los individuos sujetos a proceso y para aquellos que compurgan una pena, pues en realidad lo que se pretende, a través de la garantía individual contenida en el precepto, es que los primeros se encuentren privados de su libertad en lugar distinto al de los segundos, hasta en tanto no se decida, mediante sentencia firme, sobre su responsabilidad, en la comisión del delito que se les imputa, a virtud de que mientras una sentencia no venga a establecer la responsabilidad penal de un individuo, no es justo ni conveniente que tenga contacto con quienes ya han sido sentenciados en definitiva y, por ello, tienen el carácter de reos. En esa virtud, la orden de traslado de un individuo a la penitenciaría, cuando aún se encuentra sujeto a proceso, no es violatoria por sí sola de la garantía individual prevista en el artículo 18 del pacto federal, ante la ausencia de elementos de convicción que acrediten que en dicha penitenciaría sólo se encuentran internados individuos que compurgan penas, o bien, que no existen en dicho lugar departamentos o secciones que separen sujetos a proceso. Todavía más, incluso aceptando que en la penitenciaría únicamente se encuentren privados de su libertad individuos que mediante sentencia firme ya han sido declarados responsables, por sentencia definitiva, de la comisión del delito que se les imputó, ello no sería obstáculo para que el juez que conoce de una causa penal ordenara, por razones de máxima seguridad o de espacio, que quienes se encuentran sujetos a proceso fueran trasladados a la penitenciaría, con la sola condición de que al ejecutar esa orden se les mantuviera completamente separados de quienes tienen el carácter de reos dentro del propio recinto, con lo que no se conculcaría ni contravendría el ánimo del constituyente al establecer la garantía individual que se analiza.

De igual forma es de considerarse la tesis de jurisprudencia de rubro y texto:

MODIFICACIÓN DE LAS PENAS. LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL TRASLADO DE SENTENCIADOS DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO

³⁹ Registro: 206227. Instancia: Primera Sala. Octava Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Primera Parte, Enero-Junio de 1990. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: Página: 97.

ESTÁ RESERVADA AL PODER JUDICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁴⁰ Con motivo de la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en términos del artículo quinto transitorio del decreto respectivo, corresponde en exclusiva al Poder Judicial la imposición de las penas, así como su modificación y duración, en la inteligencia de que entre las determinaciones relacionadas con la modificación se encuentran las relativas al traslado de los sentenciados, lo que se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 18, 21 y 104 constitucionales, presentada en la sesión del 4 de octubre de 2007 de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la cual se destacó que los periodos de vida que los reclusos pasan en prisión cumpliendo sus sentencias no consisten en el simple transcurso del tiempo, pues en esos lapsos suceden muchos eventos que debe supervisar la autoridad judicial como, por ejemplo, la aplicación de penas alternativas a la de prisión, la concesión de beneficios o el lugar donde deba extinguirse la pena, siendo esta iniciativa la única en la que se hizo referencia a reservar la atribución citada a la autoridad judicial, entre las valoradas expresamente en el dictamen de origen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la referida Cámara, presentado en la sesión del 11 de diciembre de 2007, que a la postre daría lugar a las citadas reformas constitucionales, en el cual se precisó que estas reformas plantean restringir la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial, mediante la creación de la figura de "Jueces de ejecución de sentencias", dependientes de este Poder, en aras de que la totalidad de las facetas que integran el procedimiento penal queden bajo control jurisdiccional.

Por último, ya ha quedado apuntado que de las reformas constitucionales, destaca también la de 2005, específicamente con ese motivo la adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que creó un sistema de justicia para adolescentes que erradicó el modelo tutelar de atención a los niños que cometen delitos y se enfocó a la atención a los adolescentes infractores, con ello se creó un sistema de justicia especializado que comprende la prevención del delito, la impartición y procuración de justicia y ejecución de medidas.

⁴⁰ Época: Décima Época. Registro: 2001968. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P./J. 20/2012 (10a.). Página: 15.

Dicho sistema especializado se sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones Unidas y formalmente acogida por nuestro país con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño.

A pesar de que la Convención sobre los Derechos del Niño es uno de los instrumentos internacionales con mayor número de ratificaciones, no todos los países en el Continente Americano han armonizado sus legislaciones internas con los principios establecidos en ella, y los que lo han hecho han enfrentado dificultades para llevarlos a la práctica.

El 28 de agosto de 2002, la Corte emitió su opinión y arribó, a lo que interesa, a las siguientes conclusiones:

-Que en los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelven derechos de los niños se deben observar los principios y las normas del debido proceso legal. Esto abarca las reglas correspondientes a Juez natural competente, independiente e imparcial-, doble instancia, presunción de inocencia, contradicción y audiencia y defensa, atendiendo las particularidades que se derivan de la situación específica en que se encuentran los niños y que se proyectan razonablemente, entre otras materias, sobre la intervención personal de dichos procedimientos y las medidas de protección que sea indispensable adoptar en el desarrollo de éstos.

-Que los menores de 18 años a quienes se atribuya la comisión de una conducta delictuosa deben quedar sujetos a órganos jurisdiccionales distintos de los correspondientes a los mayores de edad. Las características de la intervención que el Estado debe tener en el caso de los menores infractores deben reflejarse en la integración y el funcionamiento de estos tribunales, así como en la naturaleza de las medidas que ellos pueden adoptar.

Principios que se encuentran inmersos en la siguiente jurisprudencia: (que debe de ser observable también en el derecho positivo de nuestro nuevo sistema).

SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SUS NOTAS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO.⁴¹

El sistema de justicia juvenil establecido con motivo de la reforma y adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es aplicable a quienes tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, en lo relativo a la comisión de conductas delictuosas, según sean definidas en las leyes penales, se distingue por las siguientes notas esenciales: 1) se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad; 2) el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista); 3) el sistema es de naturaleza penal, aunque especial o modalizada, en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas; y, 4) en lo que atañe al aspecto jurisdiccional procedimental, es de corte preponderantemente acusatorio. Por otra parte, este sistema especializado de justicia encuentra sustento constitucional en los numerales 4o. y 18 de la Carta Magna, pues el primero de ellos prevé los postulados de protección integral de derechos fundamentales, mientras que el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal. Además, el indicado modelo también se sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones Unidas y formalmente acogida por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Siguiendo este postulado, se debe de considerar que para la adecuada aplicación de las medidas de internamiento, el Juez deberá tomar conocimiento directo del adolescente, de la víctima y de las circunstancias del hecho y, en su caso, requerirá los dictámenes técnicos que señala la ley de la materia para evitar violar la garantía de exacta aplicación de la ley en perjuicio del sentenciado, como lo determina la siguiente jurisprudencia:

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES INFRACTORES. LA DETERMINACIÓN DE GRADUAR LA MEDIDA DE INTERNAMIENTO DEFINITIVA TOMANDO EN CUENTA UN ELEMENTO AJENO A LOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 58 DE

⁴¹ Época: Novena Época. Registro: 168767. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Septiembre de 2008. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P./J. 68/2008. Página: 624. El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 68/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.

LA LEY DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES PARA EL DISTRITO FEDERAL, VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.⁴²

A efecto de determinar las medidas de internamiento definitivo para los menores infractores en el Distrito Federal debe observarse el artículo 58 de la Ley de Justicia para Adolescentes para dicha localidad, el cual contempla la manera de individualizarlas con base en la gravedad de la conducta tipificada como delito y la edad del sujeto, tomando en cuenta: I. La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla; II. La magnitud del daño causado al bien jurídico o el peligro en que éste fue colocado; III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado; IV. La forma y el grado de intervención del adolescente en la comisión de la conducta tipificada como delito; V. Los vínculos de parentesco, amistad o relación entre el activo y el pasivo, así como su calidad y la de la víctima u ofendido; VI. La edad, el nivel de educación, las costumbres, las condiciones sociales, económicas y culturales del adolescente, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a realizar la conducta tipificada como delito. Cuando el procesado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; VII. Las condiciones fisiológicas y psíquicas específicas en que se encontraba el adolescente en el momento de la comisión de la conducta tipificada como delito; VIII. Las circunstancias del activo y pasivo antes y durante la comisión de la conducta tipificada como delito que sean relevantes para individualizar la sanción, así como el comportamiento posterior del adolescente en relación con la conducta tipificada como delito; IX. Las demás circunstancias especiales del adolescente que sean relevantes para determinar la posibilidad que tuvo de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma. Asimismo, para la adecuada aplicación de las medidas de internamiento, el Juez deberá tomar conocimiento directo del adolescente, de la víctima y de las circunstancias del hecho y, en su caso, requerirá los dictámenes técnicos que señala la ley en comento. Por tanto, si para determinar las medidas de referencia se considera una hipótesis no prevista para su graduación (culpabilidad), esto es, si se atiende a un elemento ajeno a los que contempla el referido numeral

⁴² OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Clave: I.8o.P., Núm.: J/3

Amparo directo 40/2010. 15 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Enrique Rueda Dávila. Secretario: David Arturo Esquinca Vila. Amparo directo 116/2010. 30 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Baráibar Constantino. Secretaria: Matilde Basaldúa Ramírez. Amparo directo 176/2010. 6 de agosto de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Baráibar Constantino. Secretaria: Leticia Jardines López. Amparo directo 299/2010. 6 de agosto de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Enrique Rueda Dávila. Secretaria: María Manuela Ferrer Chávez. Amparo directo 453/2010. *****. 27 de enero de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Enrique Rueda Dávila. Secretario: Víctor Manuel Cruz Cruz. Tipo: Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

58, por ejemplo, que la conducta tipificada como delito y las circunstancias cualificantes que se tuvieron por acreditadas se encuentran severamente sancionadas, resulta inconcuso que con dicha determinación se viola la garantía de exacta aplicación de la ley en perjuicio del quejoso.

También es de tomarse en consideración que el Juez al dictar su fallo respecto a la individualización de la pena y allegarse de información sobre la personalidad del sujeto activo, no puede ser útil para individualizar su sanción, ya que al confrontar dicha disposición frente al derecho penal de acto, atento además al principio de legalidad, ninguna persona puede ser castigada por quien es, por cómo ha vivido su vida o bien, por representar un cierto nivel de "peligrosidad" social, sino sólo por las conductas delictivas cometidas, por lo que la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal queda fuera del ámbito sancionador del Estado. Debe observarse por lo tanto, también la siguiente jurisprudencia:

SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA. SI EL JUEZ PONDERA EL CONTENIDO DEL ESTUDIO DE PERSONALIDAD PRACTICADO AL INCULPADO PARA NEGARLE DICHO BENEFICIO, TRANSGREDE SU DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA, EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA PROHIBICIÓN DE IMPONER PENAS INUSITADAS.⁴³

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por mayoría de tres votos el amparo directo en revisión 842/2012, el seis de junio de dos mil doce, determinó la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 72 del Código Penal para el Distrito Federal, en atención a la trascendencia del paradigma del derecho penal de acto, por el cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se decanta por encima del diverso del derecho penal de autor; pues si se autoriza al Juez allegarse de información sobre la personalidad del sujeto activo, no puede ser útil para individualizar su sanción, ya que al confrontar dicha disposición frente al derecho penal de acto, atento además al principio de legalidad, ninguna persona puede ser castigada por quien es, por cómo ha vivido su vida o bien, por representar un cierto nivel de "peligrosidad" social, sino sólo por las conductas delictivas cometidas; aspecto que es aplicable tratándose de la negativa del Juez a otorgar el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la

⁴³ Época: Décima Época. Registro: 2003779. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: I.9o.P. J/7 (10a.). Página: 1649.

pena al inculpaado con base en la ponderación del contenido de su estudio de personalidad, ya que dicho tópicoo forma parte de la individualización de la pena; por tanto, el criterio de "personalidad" debe ser irrelevante, ya que el mencionado dictamen pericial que la analiza sirve para estigmatizar al sujeto con consecuencias perjudiciales, pues el derecho penal de autor asume que el Estado está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes de la persona, en cambio, el derecho penal de acto, no justifica la imposición de la pena -negativa del beneficio- bajo una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor, pues lo asume como un sujeto de derechos y presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos, de ahí que la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal queda fuera del ámbito sancionador del Estado. Consecuentemente, si la autoridad responsable pondera el contenido de dicho estudio para negar el beneficio de referencia, transgrede los derechos fundamentales que protegen los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo y 22, primer párrafo, todos de la Carta Fundamental, el primero referente a la dignidad humana como condición y base de todos los derechos humanos, lo que se vincula con el principio de legalidad previsto en el segundo numeral, pues el derecho penal sólo puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad), además el tercer precepto abandonó el término "readaptación" por el de "reinserción", lo que prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones, la sustitución del término "delincuente" muestra la intención de eliminar cualquier vestigio de un derecho penal de autor, permisivo como se indicó, de la estigmatización de quien ha cometido un delito; lo que se engarza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el último precepto que impide cualquier consideración vinculada con "etiquetas" a la personalidad que tenga incidencia en la punición.

Como un apunte final y aludiendo a la jerarquía de nuestra Carta Magna, acorde con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, vigente a partir del once siguiente, en términos de su tercer párrafo, corresponde a este órgano de control de constitucionalidad, en el ámbito de su competencia, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, en materia de derechos fundamentales debe decirse que el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias, es decir, los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna y aquellos derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, de ahí que las normas provenientes de ambas fuentes son

Norman Supremas; en el caso de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en ambas fuentes, la elección de la norma que será aplicable en materia de derechos humanos, atenderá a criterios de favorabilidad del individuo o lo que se ha denominado "principio pro persona".

En consecuencia, en aras de dicho principio, conforme al cual y en términos del párrafo segundo del dispositivo constitucional en cita, así como en los ordinales 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se debe favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos deberá realizar: Una interpretación conforme en sentido amplio del orden jurídico a la luz y respecto de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; una interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que al existir varias interpretaciones jurídicamente válidas los juzgadores partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes deben preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales; y una inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles; de ahí que, de estimar la existencia de una violación a los referidos derechos humanos, se procederá a sancionar y reparar la misma, en los términos que establezca la ley para ello, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución General de la República y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por lo que no escapa decir que el artículo 30 de la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, establece:

“El Juez de Ejecución vigilará la aplicación de las medidas de tratamiento para adultos inimputables en internamiento o en libertad. Las medidas aplicables deberán ser acordes con el interés superior de la salud del inimputable.”.

Lo anterior trae a colación el tratamiento respecto a personas consideradas como adultos mayores y por lo tanto vulnerables; es un adulto mayor, entendiéndose legalmente por tal, aquellas personas que "cuenten con sesenta años de edad o más", según lo define el artículo 3o., fracción I, de la Ley de los Derechos para las Personas Adultas Mayores, de manera tal que es necesario que la autoridad judicial al dictar la sentencia respectiva, tome en cuenta esa característica del procesado y estudie el aspecto de la plena

responsabilidad del delito que se le imputó y establezca si la edad del imputado fue determinante para su comisión.

El estudio de la perspectiva del adulto mayor resulta obligatorio, atendiendo al compromiso que el Estado Mexicano adoptó con el fin de proteger los derechos de las personas que tienen esa calidad.

En efecto, el marco jurídico internacional, nacional y local se ocupa de los adultos mayores y de esas consideraciones especiales, en los términos siguientes:

En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" celebrado en San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, como se aprecia específicamente en su numeral 17, que dice:

Artículo 17. Protección de los ancianos.

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos."

En cumplimiento a lo establecido en el protocolo, el estado mexicano emitió la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que en sus numerales 1o., 2o., fracción I, 3o., fracción I, 5o., fracción II, 4o., fracción V, ilustran lo que aquí se viene señalando, pues al efecto establecen:

Artículo 1o. La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos. Tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de:

I. La política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores;

II. Los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, y

III. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Artículo 2o. La aplicación y seguimiento de esta ley, corresponde a:

I. El Ejecutivo Federal, a través de las secretarías de estado y demás dependencias que integran la Administración Pública, así como las entidades federativas, los Municipios, los órganos desconcentrados y paraestatales, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción;

Ante lo cual deberá ser aplicado el contenido de la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

ADULTOS MAYORES. CONSIDERACIONES ESPECIALES QUE, CONFORME AL MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL, DEBEN RECIBIR DE LAS AUTORIDADES QUE PROCURAN Y ADMINISTRAN JUSTICIA CUANDO EN LOS PROCESOS PENALES FIGURAN COMO AGRAVIADOS U OFENDIDOS, INCULPADOS O SENTENCIADOS.⁴⁴

Conforme a los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", el Estado Mexicano se obligó a proteger los derechos de las personas consideradas adultos mayores (sesenta años o más de edad), para cuyo

⁴⁴ Décima Época. Registro: 2007244. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: VII.4o.P.T. J/4 (10a.) Página: 1397.

efecto emitió la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en la que en sus artículos 1o., 2o., fracción I, 3o., fracción I, 4o., fracción V y 5o., fracción II, entre otras cosas, se establece que su aplicación corresponde, acorde a su naturaleza de ser una "ley general", a la Federación, entidades federativas y Municipios, por lo que para cumplir uno de sus principios rectores, que es la atención preferencial a ese tipo de personas, tales directrices deben aplicarse en los procesos penales en donde figuren como parte agraviada u ofendida, inculpada o sentenciada. Estas consideraciones especiales implican, correlativamente, un derecho del adulto mayor y una obligación de las autoridades de investigación y judiciales que tienen que ver con la procuración y administración de justicia, y pueden ser de forma enunciativa las siguientes: a) A gozar de la presunción de ser adulto mayor, salvo prueba en contrario; b) Dar mayor celeridad en la realización de las diligencias que se ordenen en los procesos penales; c) Monitoreo constante de sus niveles de salud física y mental con auxilio de las autoridades correspondientes; d) Trato preferencial en los horarios para comparecer ante el Juez de la causa; e) Analizar con detenimiento si su edad fue determinante para la comisión de los hechos que le imputan; f) En caso de dictarse sentencia absolutoria, velar por su inmediata libertad, corroborando previamente sus condiciones alimentarias y de salud, así como que al salir no se le exponga a las inclemencias del tiempo o a la soledad de su retiro del centro de reclusión en horarios impropios para la facilidad del traslado; g) Establecer el modo y lugar de internamiento tanto para la prisión preventiva como cuando cumple la pena corporal impuesta, tomando en consideración la edad de sesenta años o más; y, h) En determinados supuestos, tener derecho a sufrir prisión preventiva o a purgar condena de prisión, en sus domicilios particulares. Las hipótesis citadas, deben entenderse de manera orientadora, para preservar los derechos humanos de estas personas que fueron así reconocidas en el marco jurídico nacional e internacional.

MANDO UNICO

“EL MANDO UNICO”

CAPITULO.-I.- ANTECEDENTES:

Los problemas de violencia y criminalidad en el país, fueron dando lugar a diversos análisis que de alguna manera simplemente se fueron sumando a respaldar como la necesidad de establecer un mando único policial (MUP), que contuviera y redujera estos índices que cada vez se han ido haciendo más graves y más críticos. Así se dejaba implícito que el mando único policial; atendiera estos problemas en once componentes básicos: coordinación, modernización, homologación, participación Ciudadana y proximidad Social, Prevención del delito, desarrollo policial, evaluación y control de confianza, organización y estandarización salarial, tecnologías de información y telecomunicaciones, operación policial, transparencia y evaluación de la actuación policial.

La creación del Mando Único Policial (MUP), se fue construyendo como tendencia desde el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que se pronunció desde el año 2010, dos mil diez, un modelo policial compuesto de 32 treinta y os policías Estatales, cada uno con un mando único y confiable, apoyado por la Policía Federal, su operación permite observar que no se ha reducido ni contenido la violencia. No existe desde luego un verdadero consejo ciudadano de seguridad que controle la actuación y el desempeño de la acción policial a pesar de que existía en el papel se reúna, no sabemos si sus decisiones son vinculantes ni de sus resultados. Además el MUP del Estado de Morelos, ha sido acusado de una buena cantidad de violaciones de Derechos Humanos y hasta presuntamente de haber causado la muerte de algún ciudadano, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Morelos, reporta más de 250 quejas de ciudadanos, que han denunciado haber sido víctimas de abusos policiacos y torturas.

Sin embargo precisaremos que el mando único policial, tiene un componente político muy importante que es determinante, sobre el control de la gestión y operación policial, así como en sus resultados en la contención y reducción de la violencia, municipios Mexicanos y Latinoamericanos que han padecidos severos problemas de violencia y criminalidad optaron, aún con mando únicos vigentes y en países no federalizados, por cederles el mando y el control a los alcaldes y a los ciudadanos mediante sendas reformas Constitucionales y policiales, logrando contener y reducir la violencia radicalmente. Estos aspectos no se analizaron en México por quienes siguieron la inercia, el problema de la gestión policial efectiva, es un problema de coordinación mediante un Mando Único Policial, bajo el cual se

dejaba el control al gobernador y una participación ciudadana, una evaluación y un seguimiento tutelado.

Los antecedentes que nos llevaron en México a creer que el Mando único Policial era la medida adecuada y en segundo término se subrayan los puntos principales de la propuesta del Poder Ejecutivo Federal, que intentan en las entidades federativas como Michoacán; hipotéticamente para contener y reducir la violencia que vivimos en México.

Un diagnóstico de los problemas de seguridad pública, los problemas principales por lo que se ha planteado una reforma Constitucional de Mando único en México, según un estudio, cuyo propósito es ofrecer presupuesto para mejorar la seguridad pública en México, por su parte el poder ejecutivo federal, en su iniciativa de decreto para las reformas a los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a la cámara de senadores en el mes de noviembre del año 2014, dos mil catorce; considera que los problemas que resuelve una propuesta de mando único son los siguientes:

- 1.- El aumento de la incidencia delictiva en los municipios. No se reconoce que el índice delictivo también se haya incrementado en las Entidades Federativas, porque parece que a ultranza se requiere colocar mando único Estatal, olvidándose que en otros países exitosos, el mando único es Nacional.
- 2.- Una reforma Constitucional radical y no superficial por la debilidad institucional en los municipios en seguridad pública y su captación. Hay que recordar que solo 14 catorce de los 31 treinta y un Estados tienen policías municipales en todos sus municipios, del estado de fuerza policial en el país, 20 veinte de las corporaciones policiales municipales más grandes concentran el 25% del total de las policías municipales del país y el 10 por ciento se dispersan en los 110 municipios para recuperar la tranquilidad de las familias.
- 3.- Incremento de la delincuencia, especialmente homicidio doloso, secuestro y extorción, 84 por ciento, 92 por ciento y 130 por ciento. La ciudadanía tiene menos confianza en la policía municipal 39.2 por ciento, policía federal 55 por ciento, ejercito mexicano 80 por ciento, Secretaria de Marina 83 por ciento, el ejecutivo federal presenta una propuesta de decreto para instalar el Mando Único Policial.

Las propuestas de solución planteadas por el poder ejecutivo pueden ser concentrada en. Lo importante de concentrar y facilitar las condiciones de mando en torno a los Estados, como lo hizo Alemania en 1970, establecer el mando único policial Estatal, tipificar delitos

penales en leyes generales, distribuir competencias en materia penal para investigación, persecución y sanción de delitos con supuestos de conexidad, delegación y coordinación en materia.

Existen mandos policiales Gobierno centralizados o unitarios, como Colombia, el Salvador y Guatemala, que no han sido siempre eficientes por ser demasiado centralizados, jerarquizados y militarizados; lo que dificulta la comunicación entre los mandos y la base, lo que los ha hecho “muy burocratizados e ineficientes” también se señala como inadecuado que las tareas de investigación sean asumidas por una policía distinta en contraste con lo que sucede en la mayor parte de las provincias de Argentina. La superposición de las tareas de seguridad pública entre fuerzas policiales y militares ha contribuido a violaciones de derechos humanos bajo una doctrina militar que los separa y aleja de la comunidad. Además los cuerpos policiales suelen tener fallas en la selección y formación de su personal, especialmente en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra el crimen organizado por falta de profesionalización hay carencia de mecanismos de recolección y análisis de información, así como de instrumentos de gestión y evaluación para mejor toma de decisiones, a lo que se asumen condiciones precarias de trabajo, falta de regímenes disciplinarios claros y mecanismos eficientes de rendición de cuentas, esto según los especialistas, requiere de una reforma institucional profunda para mejorar su desempeño y recuperar la confianza de la ciudadanía, se ha encontrado que los procesos de reforma policial en América latina resultan limitados porque son anacrónicos (desactualizados orgánica y doctrinalmente) lo que favorece una actuación policial con prácticas corruptas que se reproducen y con abuso en el uso de la fuerza.

Hacer “reformas” sin afectar estas prácticas simplemente es mantener ese tipo de policía, aunque fuera desde un mando único, porque a las autoridades les resulta políticamente útil para gobernar, especialmente los conflictos encabezados por sectores populares a los que se responde con intervenciones convulsivas sobre zonas populares estigmatizadas como peligrosas, hasta la represión indiscriminada, la persecución, la amenaza y la ejecución o desaparición de personas, esos sectores marginados, esta misma policía es políticamente útil porque además de reprimir estos actores puede dejar fuera sus actividades, un amplio espectro de delitos y delincuentes, que van desde delitos corporativos y de cuello blanco, hasta los hechos de corrupción llevados a cabo por autoridades gubernamentales o bajo su protección, esto en contubernio con las autoridades judiciales.

Porque mediante esta política se hace una regulación ilegal de control de delito, quizás mediante acuerdos cupulares, como el narcotráfico, la trata y explotación sexual, el

contrabando y el comercio de vehículos robados y partes de automóvil. Esta es la razón por la que tiene que considerarse una reforma policial en cuanto a su carácter político, por esto algunas reformas policiales recientes en México y América Latina, les han llamado democráticas.

Existe una necesidad de control político de la seguridad de los gobiernos municipales sobre las cúpulas policiales, como el gobernador de una entidad, porque se asienta en una concepción de seguridad del Estado y no de los derechos, libertades y seguridad ciudadana, así como el cumplimiento de la ley, lo cual incluye a los propios cuerpos policiales, de ahí la importancia del control civil de las autoridades policiales y de los propios representantes políticos, aún en el entendido de que la policía es parte del sistema político para hacer uso de la fuerza para cumplir con su tarea.

Una policía que cumple con su función principalmente por motivaciones políticas en detrimento de sus funciones sociales es autoritaria, en cambio una policía de carácter comunitario, en aquella cuyo funcionamiento y organización están orientadas, primordialmente a asegurar y proteger a las personas y a su bienes y a responder las expectativas sociales, haciendo énfasis en la asociación y el consenso, se ha planteado en varias instancias para trabajar una política civilista, pública y democrática para evitar su manipulación política por legisladores, alcaldes, dirigentes políticos, así se hizo en las Ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez, también se ha tratado de dar enfoque en Nuevo León y recientemente en Michoacán y Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. No es simplemente retórica que a la nueva policía de Nuevo León se le llame Fuerza Civil y en Michoacán Fuerza Ciudadana, a la nueva policía que inició en el mes de Agosto del año 2014, dos mil catorce, para todo el Estado y que sustituirá a varios cuerpos policiales municipales, una nueva reforma policial alternativa a un mando único planteado por el ejecutivo Federal, tiene también un propósito político, pero en lugar de la centralización del mando único, se plantea como alternativa una reforma policial democrática.

Esta reforma hizo en los municipios de Chihuahua y Ciudad Juárez y el Estado de Chihuahua; así como también en el municipio de Cheran, Michoacán; frente a la crisis de inseguridad, como la que viven varios municipios y Entidades el país, como Guerrero, Tamaulipas y desde luego el propio Michoacán; que creó una nueva política en medio del caos institucional Estatal y Municipal, que la crisis de violencia y la delincuencia había creado a la que decidió llamar fuerza Ciudadana. Las reformas desde la intervención Federal en Michoacán; son en antecedente de un mando único que no ha funcionado frente a la debilidad institucional de los gobiernos Estatal y Municipal.

En Michoacán la infiltración de la delincuencia organizada y sus acciones delictivas alcanzaron el propio gobierno Estatal y no se restringieron a los ámbitos municipales de los Ayuntamientos implicados. El mando único a nivel Estatal que propone el ejecutivo federal, no es ninguna garantía de que eso no ocurrirá, tampoco el que se proponga intervenir a nivel municipal o se haya en los hechos en el estado de Michoacán.

NO CITAR. TRABAJO EN PROCESO

-MANDO UNICO-

CAPITULO II: DEFINICIONES:

México ha tenido una posición clara en torno al mando único, ya que consideramos que con 32 treinta y dos responsables de la seguridad pública, uno por casa entidad, se favoreciera la coordinación eficaz en la tarea policial, basada en el orden y en el control.

Es claro que el mando único no es la panacea y no va a resolver de la noche a la mañana el problema de inseguridad, pero también hay que decir que en aquellos municipios donde se ha implementado sea con cambios a la ley o con convenios de elaboración entre gobiernos, este esquema ha permitido avances en la lucha contra la delincuencia sobre todo cuando ha venido acompañado de esquemas de fortalecimiento de las policías y de las procuradurías de justicia.

Quienes se oponen al mando único suelen invocar el federalismo y la autonomía del municipio, dos principios básicos de nuestra Constitución. Pero hay que recordar que la Carta Magna fue pensada en momentos en que nuestro país se vivía la grave crisis de seguridad que hoy nos afecta, la policía municipal se creó como una fuerza preventiva de aproximación, no como un cuerpo capaz de hacer frente a un problema de delincuencia organizada. Lo que hoy tenemos simplemente no es mejor que el mando único, hay más de 700 setecientos municipios en México que no tienen los recursos para sostener policías con un mínimo de profesionalismo y capacidad de prevención, reacción ante el crimen común por no hablar del crimen organizado, esto deja a millones de mexicanos a merced de los policías débiles amenazados o de plano comprados por la delincuencia.

Se ha discutido mucho sobre si quieren tener a nivel local y a veces se olvida que parece que, desde el sexenio pasado se ha venido invirtiendo muchos recursos a la policía federal y a la gendarmería, no solo en entrenamiento y equipo, sino también en procedimientos y manuales de operación ingreso y ascenso, el modelo policial debe tener tres pilares:

PRIMERO.- Poner en el centro al ser humano, la labor policial tiene que dignificarse, cada elemento debe sentirse orgulloso de pertenecer a su institución y contar con las prestaciones y beneficios que su actividad merece, la policía debe ser una profesión para la que hay que prepararse académicamente y adquirir experiencia, debe existir un verdadero servicio en el corazón de la institución y de sus elementos. Buen ejemplo de esto existe en la marina.

SEGUNDO.- Ingeniera de procesos; los procedimientos, manuales de operación de los cuerpos policiacos deben ser homologados y únicos a nivel nacional. Los protocolos de operación deben cumplir con los más avanzados estándares internacionales en temas como el uso de la fuerza y el respeto a los Derechos Humanos. Los policías deben contar también con equipamiento moderno y tecnológico avanzado que este a la altura del enorme desafío que plantea el crimen organizado.

TERCERO.-Respetar y hacer cumplir la ley especial; es necesario que en el modelo policial nacional, la corrupción deje de ser la única forma de progresar y ascender. Hablamos de una reforma policial de fondo que debe ser impulsada por todas las instituciones públicas del país y la sociedad civil.

Como muchos temas la implementación del mando único policial, ha caído en los temas políticos y ello ha llevado a la iniciación por parte de nuestros gobernantes. México no puede esperar más tenemos un modelo de policía que lo encontramos en la policía federal y en la gendarmería que podemos y debemos replicar en lo local, ya existen importantes zonas metropolitanas que han implementado el mando único y reformado a sus policías. El modelo policial constituye un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial de primer orden porque a partir del establecimiento del mismo la institución policial puede generar doctrina policial propia, fijar los perfiles de los aspirantes o candidatos a incursionar en la carrera policial, los contenidos de los procesos de formación, los perfiles de ingresos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otros aspectos fundamentales del desarrollo policial, aunque la debilidad de mayor peso, probablemente resida en la heterogeneidad de los policías, de la mano de los desequilibrios o resbalones de cualquier indicador que se considere; estado de fuerza y tasa policial, capacidades, cobertura, grado de escolaridad, promedio, aptitudes, formación, liderazgo, inteligencia, sistemas de armas, comunicaciones, entre otros, conviene recordar que el origen del nuevo modelo policial de mando único estatal, es una propuesta a la que se adhiere entonces como el máximo órgano de decisión del sistema nacional de seguridad pública y se pronuncia a favor de un modelo policial que cuente con 32 treinta y dos policías estatales cada uno con un mando único y confiable y apoyado por la policía federal; Ahora bien, si se entiende por modelo policial al conjunto ordenado de normas, órganos, recursos y procedimientos de relación entre todos ellos que articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadano, pues mando único no significa más que un sistema policial centralizado, que en el marco del pacto federal y de la figura del municipio libre, es actualmente inviolable en México.

De esta manera el llamado mando policial único descansa en la unificación de las policías municipales y estatales para garantizar la unidad de mando, es decir, un solo cuerpo policial por entidad federativa con un mando único, cuyo significado es el tránsito de la descentralización a la centralización policial. Esto significa que estamos ante una propuesta de transformación del sistema policial, pero no de modelo o lo que es lo mismo del tipo de organización policial, que guarda correspondencia con la organización político administrativa de cada estado. La desaparición de los cuerpos de seguridad pública municipales y al integración de los policías municipales preventivos en las corporaciones de las entidades federativas, en lugar de 64 sesenta y cuatro policías estatales, quedarían 32 treinta y dos cuerpos de seguridad pública en los Estados que incluirían en una misma estructura organizacional, las áreas de investigación, prevención y reacción.

Adicionalmente y tal como se pone de relieve al analizar el proceso de militarización de la seguridad pública en nuestro país, dicha propuesta no tiene otro significado que adoptar el modelo de policía militarizada en las entidades federativas, en clara contradicción con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello cualquier decisión política que se tome al respecto, en el marco del estado de derecho, debe ajustarse al marco normativo vigente o acompañarla por una reforma del mismo, la opción por el mando policial unico en los estados simplemente no deja ser la excepción al principio de legalidad.

-MANDO UNICO-

CAPITULO III: *PROPUESTAS LEGISLATIVAS*

El congreso de la unión y las principales bancadas han definido sus prioridades legislativas, las cuales se concentran en el aval del mando único policial, las leyes anticorrupción y la mejora económica, sobre todo los sueldos de los mexicanos en torno a las reuniones plenarias que las bancadas realizaron para que cada grupo parlamentario defina su agenda legislativa. El presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), adelantó que la agenda primordial del Revolucionario Institucional para el periodo ordinario, será concretar el mando único, así como las leyes secundarias en materia de transparencia y anticorrupción, los grupos parlamentarios del PRI y del partido verde en la cámara de diputados destacaron que comparten con el ejecutivo, que es el momento más revelante del sexenio para México, el momento de la retadora, pero estimulante transformación nacional, el momento de la implementación. Ambas bancadas que definieran que legislaran con dos propósitos, acompañar y completar las normas legales que derivan del régimen de transitoriedad de las reformas anteriores, además de profundizar en los asuntos más importantes para los mexicanos, sin definir temas concretos, los coordinadores del Partido Revolucionario Institucional, y del Partido Verde, anunciaron que impulsaran cinco ejes temáticos de acción, de seguridad y justicia para la paz, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción la confianza y crecimiento económico para la prosperidad.

El grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional (PAN), en la cámara de diputados tendrá entre sus prioridades legislativas la construcción de las leyes secundarias del sistema nacional anticorrupción, así como modificaciones a la reforma laboral, para impulsar un sueldo digno, además de trabajar en que el nuevo monto del salario mínimo no sea por decreto ni ley, el coordinador de los diputados federales del Partido de Acción Nacional (PAN), indicó que estos temas son respuesta a lo que demanda la sociedad, a que México es el país más corrupto según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y esto se lo debe al Pri nosotros estamos comprometidos en el sistema nacional anticorrupción, es una prioridad no limitativa, mientras que el salario digno atiende la segunda petición de los mexicanos, la generación de empleo mejor pagada.

El presidente de la cámara de diputados e integrante de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) destacó que la agenda legislativa que impulsaran, contará con el apoyo de las organizaciones civiles en todo lo que tenga que ver con los derechos humanos, sociales y de salud pública, así como corrupción transparencia y seguridad, están presentes nuestras preocupaciones y la agenda ambiental. Los diputados de Morena acordaron impulsar la ley de austeridad republicana que elimine los sueldos millonarios de los gobernantes, jueces, ex presidentes y legisladores. También emprende una contra reforma

laboral y educativa, sin dejar de lado leyes de materia anticorrupción que permitan ir en contra de los moches presupuestales, La coordinación de morena sostuvo que no callaran sus voces ante tanta ignorancia, al contrario, echaran cuesta arriba acciones legislativas que beneficien a los mexicanos, el compromiso es combatir la corrupción el autoritarismo y los abusos del poder.

El tema del mando único policial, iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto, prefigura un choque entre el PRI y el PAN, pues el primero lo tiene como prioridad pero acción nacional rechaza propuestas. El coordinador del PRI en el senado, señaló como número de sus prioridades a la iniciativa del presidente, en materia de seguridad y justicia que en materia político-electoral, revisaran el modelo de comunicación política para las campañas. El PRI puso este tema sobre la agenda para que en ley se defina con exactitud quienes deben aparecer en los spots a efecto de evitar inequidad en la contienda.

La conferencia nacional de Gobernadores, formalizo ante el Senado, su propuesta para elevar a rango constitucional el modelo de la policía única-Estatal en tres entidades del país, el cual plantea que las policías municipales asuman labores administrativas y desarmadas. En un encuentro celebrado en la antigua sede de la cámara alta, con al junta de coordinación política del senado los mandatarios estatales solicitaron que se analice, discuta y enriquezca la propuesta presentada por el presidente, así como las que han puesto sobre la mesa los distintos grupos parlamentarios en esta materia. El presidente de la CONAGO, Gobernador del Estado de México, destacó es mejor fortalecer 32 treinta y dos policías estatales, en lugar de tratar de recomponer las más de mil ochocientas corporaciones municipales que hoy enfrentan problemas como falta de presupuestos, certificación y controles de confianza. Al terminar el encuentro, el mandatario mexiquense explico de que, acuerdo con el gobierno de Tamaulipas, uno de los beneficios de la policía Estatal, única es quitar, presiones del crimen organizado a los presidentes municipales y directores de la policía municipal, para que de esta manera se encuentre una policía Estatal única, robusta, con la cual estaríamos brindando la seguridad que merece la población.

Una policía Estatal única, que sea un cuerpo integral el que absorba a algunos policías municipales de los que existen, lo que hayan pasado las pruebas de confianza y que esa misma policía estatal única tenga la fortaleza de la investigación y la prevención del Estado, y establecer a la plicas municipales como policías administrativas sin armamento, es decir, policías municipales que permitan hacer valer el mando del policía y buen gobierno pero que no pongan de ninguna manera el riesgo ante el nuevo sistema oral acusatorio una investigación.

El también es diputado federal del PRI explico que la propuesta de que la federación intervenga en casos de que el crimen organizado a infiltrado a la autoridades municipales, se mantiene en la propuesta del presidente, sin embargo reconoció que todavía no hay mecanismo legal que permita el gobierno federal o a las fuerzas armadas participar en un escenario como ese, el senador presidente de la comisión de estudios legislativos segunda, aseguró que la propuesta de la CONAGO habla de una gendarmería municipal no armada para atender los temas de bando de policía y un bien gobierno, lo cual sería, dijo muy debatible ya que en me imagino a una guardia municipal enfrentando al comercio en vía pública, ya no digamos al narcomenudeo, y ese tipo de problemas, todo indica que en esa idea haya una flexibilidad para que se pueda estar avanzando en esquemas mistos de acuerdo con el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios para atender los problemas de seguridad pública.

El presidente de la mesa directiva del senado, señalo que la intención es que se discuta cuanto antes el nuevo modelo de policía, a fin de que pueda ser votado en este mismo periodo ordinario de sesiones que inicio si bien insistieron en sus propuestas de policía estatal única, también aceptaron la posibilidad de que discutiéramos otros modelos. La conferencia nacional de Gobernadores presentó al senado su propuesta de mando único para crear 32 treinta dos policías únicos, la cual cuenta con el respaldo de todos los gobernadores el país, el gobernador del estado de México, dijo que están planteando que se discuta la iniciativa presidencial ya presentadas por las diferentes bancadas para construir 32 policías coordinadas a fin de robustecer a las 32 corporaciones, con una recomposición de policía municipales y la injerencia de los ejecutivos locales en estas, durante una reunión 16 de los 31 gobernadores y el jefe de gobierno, para analizar la propuestas que se formalizaran, la propuesta planteada de elevar al rango Constitucional de la policía única estatal en las 32 entidades federativas del país, con voluntad política, responsabilidad y atendiendo al conjunto de las aristas que tiene el problema de la coordinación entre las distintas policías, podemos llegar a un buen acuerdo.

El presidente de la cámara de diputados, afirmo que en las cámaras y en el gobierno federal, se reunirán para analizar el tema de la seguridad pública en estados y municipios y revisarán las diversas propuestas que hay sobre el mando único.

El diputado federal perredista apuntó que el ejecutivo federal envió una iniciativa sobre el mando policía único en los estados y que senadores del partido Acción

Nacional, presentaron sus propuestas legislativas sobre este tema por lo que consideró que deberían analizar la propuesta para integrar distintas visiones. Al rechazar el planteamiento de que desaparezcan las policías municipales resalto la necesidad de que haya una coordinación eficaz entre de las policías de los distintos órdenes de gobierno y que sin vulnerar la autonomía municipal, actúen de conformidad con acuerdos, es decir, con protocolos que se firmen con las autoridades municipales, y que los legisladores de su partido estén a favor de lo que ya han consensado los gobernadores, de que se de paso a un mando único.

Creo que lo más recomendable es que se abra y al proceso legislativo se presente propuestas que tengan, pero creó estamos en el camino correcto cuando decimos que un mando estatal directamente ligado, en un momento determinado al gobierno federal, es lo más recomendable, dadas las circunstancias, el diputado federal por Yucatán, llamó a que el tema de seguridad no se tuviera en ningún espacio a la política partidista, y considero que es fundamental el dialogo nuestro trabajo es exactamente al revés, tenemos que abrir todas las posibilidades posibles porque se trata de construir acuerdos que beneficien a los ciudadanos. Finalmente el coordinador de los diputados panistas, dijo que el tema de seguridad es una de sus prioridades, que en México todos podamos vivir tranquilos y trabajar en paz y para ello se tiene que fortalecer el sistema de seguridad, la ley es que se impulse un mando único mixto con un principio de subsidiaridad, que no haga el ente mayor lo que si se puede hacer el ente menor.

Aquellos municipios que tengan la capacidad organizativa, profesional de poder tener su policía con los estándares de calidad establecidos, que sean ellos responsables en coordinación con el Estado, en aquellos municipios donde no se tenga esa posibilidad, ahí si entonces que sea el ente mayor el que asuma el control de policía.

La desaparición de las policías municipales para que sus labores sean asumidas por corporaciones Estatales, establecer la posibilidad de que el gobierno federal asuma el control de un municipio infiltrado por el crimen, así como facultar al congreso mexicano para expedir leyes federales en materia penal, son algunos de los puntos clave del nuevo plan del presidente en materia de seguridad y justicia, esas propuestas se encuentran en la iniciativa que el mandatario envió para análisis a las comisiones de puntos Constitucionales de justicia y de estudios legislativos, y argumentó que estos cambios permiten una mejor coordinación entre autoridades para combatir la delincuencia y evitar crímenes.

El primer punto de las propuestas principales, de la propuesta presidencial es quitar a los municipios la responsabilidad de encargarse de la seguridad pública, para ello el presidente plantea reformar el artículo 21 Constitucional para establecer que sea labor exclusiva del gobierno federal y de las 32 entidades federativas, de concretarse este cambio, los ayuntamientos únicamente podrían participar en el diseño y ejecución de políticas públicas de corte, no policial para la prevención del delito, la iniciativa propone que sean los gobiernos de cada entidad pública en los municipios, en un esquema comúnmente conocido como mando único policía, esto implicaría que cada Ayuntamiento aporte recurso para cubrir el costo de estas tareas.

La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los Estados por conducto de su corporación policial estatal. Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función.

Las dos transformaciones significarían la desaparición de las policías municipales, sin embargo esto conllevaría a despido en automático de los agentes al servicio de los Ayuntamientos, sino su paso a las corporaciones de seguridad pública estatal, de conformidad con las evaluaciones, controles y certificaciones correspondientes que apliquen los estados, los artículos transitorios de la iniciativa también incluyen los lineamientos para el procesos de transición en el modelo policial.

En ese sentido, se propone que el cambio inicie en cuatro Estados como son: Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, que tendrían un periodo de hasta dos años para completar la modificación. El texto presidencial argumenta que se trata de las entidades, que tienen la mayor urgencia de atención, por sus problemas de inseguridad aunque no dan más detalles sobre el tema, la ruta contemplada para la transición en las primeras entidades tiene como primer paso que, en los sesenta días que sigan a la eventual promulgación de reforma y su entrada en vigor, el secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública, emita una guía o modelo a seguir para realizar el cambio en estas cuatro entidades en cuestión, una vez que la reforma entrase en vigor, los policías municipales permanecerían en sus cargos pero en automático quedarían al mando del gobierno Estatal. Cada plan definiría los términos en los que se evaluaría a los agente al servicio de los Ayuntamiento, y por ende, si podrían quedarse o no en la corporación de entidad.

Las policías municipales de estas veintiocho entidades no pasarían en automático al mando del gobierno Estatal, sino únicamente en caso de alteración del orden, fuerza mayor o en aquellos en los que el Gobernador considere que la situación lo amerita para efectos de garantizar la seguridad de uno o varios municipios o del Estado cuando un plan estratégico ya esté en marcha en una entidad sus alcaldes deberían empezar a entregar a los gobernadores recursos para llevar a cabo la transición, tanto materiales como financieros de equipo y de armamento en los que los términos que defiera el propio plan, otro punto clave del nuevo modelo policial propuesto por el Gobernador consiste en que, en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), las policías Estatales homologuen sus criterios y procedimientos para seleccionar a gentes, determinar sus remuneraciones mínimas, formación, permanencia en el cargo, evaluación, reconocimiento, certificación y régimen disciplinario, así como protocolos de actuación, además en materia de justicia, la iniciativa de gobernador plantea facultar al congreso para expedir tres leyes generales; una que defina los delitos del orden federal y sus sanciones; la segunda que defina los delitos del orden común y sus sanciones; y la tercera que distribuya las competencias penales entre autoridades, es decir, a qué nivel (fuero común o fuero federal) le corresponde investigar, perseguir y sancionar que actos.

Sobre la ley general de los delitos del fuero común, la reforma señala que cada entidad estará en libertad de legislar sobre otras conductas no contempladas en esa legislación, los artículos transitorios de la iniciativa proponen que el congreso tenga un plazo máximo de 180 ciento ochenta días para elaborar otras normas una vez que la reforma entre en vigor, otro punto clave es otorgar a la Fiscalía General de la Republica, la cual debe sustituir a la actual Procuraduría General de la Republica, la facultad de informar a la Secretaria de Gobierno, cuando detecte indicios insuficientes sobre la infiltración del Crimen organizado en un municipio, ya sea en parte o en la totalidad de sus actividades. La iniciativa planteaba que cuando eso ocurra, la fiscalía y la Secretaria de Gobierno, soliciten conjuntamente al senado que apruebe que el gobierno federal asuma temporalmente las funciones de ese Ayuntamiento, parcial o totalmente según el grado de infiltración criminal, si la asunción de funciones en ese municipio fuera total, el congreso local tendría que convocar a elecciones extraordinarias y en el caso de que la Constitución de la entidad no contemple ese escenario de comicios extraordinarios, tendrá que seguir el procedimiento previsto en una nueva ley reglamentaria.

Funcionarios del gobierno federal y especialistas dialogaron sobre el tema del mano único policial estatal durante el cual se expuso la posición oficial y porque es una buena opción para mejorar las condiciones de seguridad del país, pero también se expresó lo que debe ser un mando único estatal desde una vista distinta a la del ejecutivo, sobre este asunto,

el secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública, aseguro que la integración de 30 policías estatales, bajo un mando único policial Estatal permitirá llevar las tareas de seguridad e incluso a aquellos municipios que hoy carecen de una corporación propia y permitirá enfrentar al crimen organizado con elementos mejor entrenados, capacitados y equipados, aseveró que la implementación del mando único policial es un tema de seguridad pública y su principal análisis debe abordarse de esta perspectiva pues sostuvo que la penetración de la delincuencia en las fuerzas policíacas municipales cada día es mayor, de esa forma, dijo, se convirtieron en una red de información y operación al servicio del crimen organizado que lejos de contribuir a la solución del problema de inseguridad, pasaron en muchos casos a ser parte del mismo.

La desaparición de la policía municipal, no es un acto en contra de la integrada del Ayuntamiento y menos una maniobra para debilitar este nivel de gobierno, la implementación del mando único policial implica diversos retos como la homologación legislativa de las entidades federativas y en los municipios; que los congresos locales adecuen sus Constituciones y legislación secundaria, que los cambios revisen y actualicen sus reglamentos, circulares y normas internas, el reordenamiento del fondo y los subsidios federales destinados a la seguridad pública. El coordinador del sistema de desarrollo policial, precisó que la reforma policial del ejecutivo no solo plantea una organización de las policías en función geográfica o en función en la manera en que se articulan sus mandos, sino que se está proponiendo una reforma de fondo, sostuvo que la reforma dignifica a los policías, fortalece a los municipios y permiten construir instituciones de seguridad pública con una visión de mediano y largo plazo y además establece una remuneración mínima nacional.

La reforma, señaló, hace a los policías mejores ciudadanos, con derecho a acceder a mayores oportunidades, mejores condiciones de seguridad social y de acceder a mejores niveles de estudios.

El funcionario federal comento sobre la generación de un programa de depuración y fortalecimiento de las fuerzas policiales lo que va a motivar una estrategia de indemnización del personal que no pueda migrar a un nuevo modelo del mando policial estatal. Así mismo se resalta la importancia de generar sistemas que permitan realizar un control externo de las policías, así como fortalecer las políticas de transparencia y rendición de cuentas, de evaluación de eficacia y desempeño de las instituciones policiales. Al respecto el representante de amnistía internacional, considero que los temas fundamentales, para una creación del mando único policial es la realización de un diagnóstico integral para conocer la situación de los cuerpos de seguridad en los municipios, capacitarlos en materia de

derechos humanos, mejorar la condiciones laborales, eliminar la corrupción y armonizar sus protocolos con estándares internacionales.

Se propone que sea cual sea la organización del mando policial, se debe introducir desde la constitución la obligación de generar esquemas de supervisión externa de la policía. En tanto el senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuestionó si el modelo del mando único genera condiciones para superar la violación de derechos humanos.

NO CITAR. TRABAJO EN PROCESO

-MANDO UNICO-

CAPITULO IV: *EXPLICACION DE PROPUESTAS Y SU ALCANCE*

Como se ha mencionado el congreso de la unión y las principales bancadas han definido sus prioridades legislativas, las cuales se concentran en el mando único policial, las leyes anticorrupción y la mejora económica, sobre todo los sueldos de los mexicanos en torno a las reuniones plenarias que las bancadas realizaron para que cada grupo parlamentario defina su agenda legislativa. Ha habido deferentes opiniones y puntos de vista de los presidentes de los diferentes partidos políticos, entre ellos podemos destacar lo mencionado por el presidente del Partido del PRI, quien adelantó que: “la agenda primordial del Revolucionario Institucional para el periodo ordinario, será concretar el mando único, así como las leyes secundarias en materia de transparencia y anticorrupción”, los grupos parlamentarios del PRI y del partido verde en la cámara de diputados destacaron que comparten con el ejecutivo, que es el momento más relevante del sexenio para México, el momento de la retadora, pero estimulante transformación nacional, el momento de la implementación. Ambas bancadas que definieran que legislaran con dos propósitos, acompañar y completar las normas legales que derivan del régimen de transitoriedad de las reformas anteriores, además de profundizar en los asuntos más importantes para los mexicanos, sin definir temas concretos, los coordinadores del Partido Revolucionario Institucional, y del Partido Verde, anunciaron que impulsarán cinco ejes temáticos de acción, de seguridad y justicia para la paz, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción la confianza y crecimiento económico para la prosperidad.

Por otro lado el grupo parlamentario del PAN, en la cámara de diputados tendrá entre sus prioridades legislativas “la construcción de las leyes secundarias del sistema nacional anticorrupción, así como modificaciones a la reforma laboral, para impulsar un sueldo digno, además de trabajar en que el nuevo monto del salario mínimo no sea por decreto ni ley”, el coordinador de los diputados federales del PAN, indicó que estos temas son respuesta a lo que demanda la sociedad, a que México es el país más corrupto según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y esto se lo debe al pri, nosotros estamos comprometidos en el sistema nacional anticorrupción, es una prioridad no limitativa, mientras que el salario digno atiende la segunda petición de los mexicanos, la generación de empleo mejor pagada.

Al respecto el presidente de la cámara de diputados e integrante de la bancada del Partido de la Revolución Democrática destacó que “la agenda legislativa que impulsaran, contará con el apoyo de las organizaciones civiles en todo lo que tenga que ver con los derechos humanos, sociales y de salud pública, así como corrupción transparencia y

seguridad, están presentes nuestras preocupaciones y la agenda ambiental”. Los diputados de Morena acordaron impulsar la ley de austeridad republicana que elimine los sueldos millonarios de los gobernantes, jueces, ex presidentes y legisladores. También emprende una reforma laboral y educativa, sin dejar de lado leyes de materia anticorrupción que permitan ir en contra de los moches presupuestales, La coordinación de morena sostuvo que no callaran sus voces ante tanta ignorancia, al contrario, echaran cuesta arriba acciones legislativas que beneficien a los mexicanos, el compromiso es combatir la corrupción el autoritarismo y los abusos del poder.

Como se ha venido señalando que el tema del mando único policial, iniciativa del presidente de la republica licenciado Enrique Peña Nieto, prefigura un choque entre el PRI y el PAN, pues el primero lo tiene como prioridad pero acción nacional rechaza propuestas. El coordinador del PRI en el senado, señalo como número de sus prioridades a la iniciativa del presidente, en materia de seguridad y justicia que en materia político-electoral, revisaran el modelo de comunicación política para las campañas. El PRI puso este tema sobre la agenda para que en ley se defina con exactitud quienes deben aparecer en los spots a efecto de evitar inequidad en la contienda, como era de esperarse en este sentido se sentirían afectados políticamente los integrantes de los partidos políticos que en este momento no se encuentran en el poder, es decir, los distintos al pri, debido a que como en este momento el pri es quien ocupa la silla presidencial, era de esperarse que los otros partidos políticos mostrarían inconformidad o realizarían crítica sobre esta iniciativa.

Ahora bien, se menciona que en la conferencia nacional de Gobernadores, formalizo ante el Senado, su propuesta para elevar a rango constitucional el modelo de la policía única-Estatal en tres entidades del país, el cual plantea que las policías municipales asuman labores administrativas y desarmadas. En un encuentro celebrado en la antigua sede de la cámara alta, con la junta de coordinación política del senado los mandatarios estatales solicitaron que se analice, discuta y enriquezca la propuesta presentada por el presidente, así como las que han puesto sobre la mesa los distintos grupos parlamentarios en esta materia. El presidente de la CONAGO, Gobernador del Estado de México, destacó es mejor fortalecer 32 treinta y dos policías estatales, en lugar de tratar de recomponer las más de mil ochocientas corporaciones municipales que hoy enfrentan problemas como falta de presupuestos, certificación y controles de confianza. Al terminar el encuentro, el mandatario mexiquense explico de que, acuerdo con el gobierno de Tamaulipas, uno de los beneficios de la policía Estatal, única es quitar, presiones del crimen organizado a los presidentes municipales y directores de la policía municipal, para que de esta manera se encuentre una policía Estatal única, robusta, con la cual estaríamos brindando la seguridad que merece la población, lo cual debió suceder hace mucho tiempo, antes de que creciera este monstruo

como lo es crimen organizado, que fue creciendo poco a poco hasta que se adueñó por completo de las autoridades municipales, estatales, inclusive las federales.

Así como ex diputado federal del PRI explico que: “la propuesta de que la federación intervenga en casos de que el crimen organizado a infiltrado a la autoridades municipales, se mantiene en la propuesta del presidente, sin embargo reconoció que todavía no hay mecanismo legal que permita el gobierno federal o a las fuerzas armadas participar en un escenario como ese”, el senador presidente de la comisión de estudios legislativos segunda, aseguró que la propuesta de la CONAGO habla de una gendarmería municipal no armada para atender los temas de bando de policía y un buen gobierno, lo cual sería, dijo: “muy debatible ya que en me imagino a una guardia municipal enfrentando al comercio en vía pública, ya no digamos al narcomenudeo, y ese tipo de problemas, todo indica que en esa idea haya una flexibilidad para que se pueda estar avanzando en esquemas mixtos de acuerdo con el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios para atender los problemas de seguridad pública”, lo cual resulta lógico debido a que si bien es cierto existiría una gendarmería municipal desarmada con la finalidad de atender temas relacionados con los conflictos de vía pública, es decir situaciones menores o de índole administrativo, estos es que dejaría de realizar la funciones de policía como tal.

Existen también opiniones diferentes, tal y como lo señala el presidente de la mesa directiva del senado, quien mencionó lo siguiente: “que la intención es que se discuta cuanto antes el nuevo modelo de policía, a fin de que pueda ser votado en este mismo periodo ordinario de sesiones que inicio”, si bien insistieron en sus propuestas de policía estatal única, también aceptaron la posibilidad de que discutiéramos otros modelos. La conferencia nacional de Gobernadores presentó al senado su propuesta de mando único para crear 32 treinta dos policías únicos, la cual cuenta con el respaldo de todos los gobernadores el país, el gobernador del estado de México, dijo que están planteando que se discuta la iniciativa presidencial ya presentadas por las diferentes bancadas para construir 32 policías coordinadas a fin de robustecer a las 32 corporaciones, con una recomposición de policía municipales y la injerencia de los ejecutivos locales en estas, durante una reunión 16 de los 31 gobernadores y el jefe de gobierno, para analizar la propuestas que se formalizaran, la propuesta planteada de elevar al rango Constitucional de la policía única estatal en las 32 entidades federativas del país, con voluntad política, responsabilidad y atendiendo al conjunto de las aristas que tiene el problema de la coordinación entre las distintas policías, podemos llegar a un buen acuerdo.

En este orden de ideas el presidente de la cámara de diputados, se pronunció al respecto y afirmó que en las cámaras y en el gobierno federal, se reunirán para analizar el

tema de la seguridad pública en estados y municipios y revisarán las diversas propuestas que hay sobre el mando único. Mientas tanto el diputado federal perredista apuntó que el ejecutivo federal envió una iniciativa sobre el mando policía único en los estados y que senadores del partido Acción Nacional, presentaron sus propuestas legislativas sobre este tema por lo que consideró que deberían analizar la propuesta para integrar distintas visiones. Al rechazar el planteamiento de que desaparezcan las policías municipales resalto la necesidad de que haya una coordinación eficaz entre de las policías de los distintos órdenes de gobierno y que sin vulnerar la autonomía municipal, actúen de conformidad con acuerdos, es decir, con protocolos que se firmen con las autoridades municipales, y que los legisladores de su partido estén a favor de lo que ya han consensado los gobernadores, de que se de paso a un mando único.

Creo que lo más recomendable es que se abra y al proceso legislativo se presente propuestas que tengan, pero creó estamos en el camino correcto cuando decimos que un mando estatal directamente ligado, en un momento determinado al gobierno federal, es lo más recomendable, dadas las circunstancias, el diputado federal por Yucatán, llamó a que el tema de seguridad no se tuviera en ningún espacio a la política partidista, y considero que es fundamental el dialogo nuestro trabajo es exactamente al revés, tenemos que abrir todas las posibilidades posibles porque se trata de construir acuerdos que beneficien a los ciudadanos. Finalmente el coordinador de los diputados panistas, dijo que: “el tema de seguridad es una de sus prioridades”, que en México todos podamos vivir tranquilos y trabajar en paz y para ello se tiene que fortalecer el sistema de seguridad, la ley es que se impulse un mando único mixto con un principio de subsidiaridad, que no haga el ente mayor lo que sí se puede hacer el ente menor.

Entonces pues en aquellos municipios que tengan la capacidad organizativa, profesional de poder tener su policía con los estándares de calidad establecidos, que sean ellos responsables en coordinación con el Estado, en aquellos municipios donde no se tenga esa posibilidad, ahí si entonces que sea el ente mayor el que asuma el control de policía. La desaparición de las policías municipales para que sus labores sean asumidas por corporaciones Estatales, establecer la posibilidad de que el gobierno federal asuma el control de un municipio infiltrado por el crimen, así como facultar al congreso mexicano para expedir leyes federales en materia penal, son algunos de los puntos clave del nuevo plan del presidente en materia de seguridad y justicia, esas propuestas se encuentran en la iniciativa que el mandatario envió para análisis a las comisiones de puntos Constitucionales de justicia y de estudios legislativos, y argumentó que estos cambios permiten una mejor coordinación entre autoridades para combatir la delincuencia y evitar crímenes.

El primer punto de las propuestas principales, de la propuesta presidencial es quitar a los municipios la responsabilidad de encargarse de la seguridad pública, para ello el presidente plantea reformar el artículo 21 Constitucional para establecer que sea labor exclusiva del gobierno federal y de las 32 entidades federativas, de concretarse este cambio, los ayuntamientos únicamente podrían participar en el diseño y ejecución de políticas públicas de corte, no policial para la prevención del delito, la iniciativa propone que sean los gobiernos de cada entidad pública en los municipios, en un esquema comúnmente conocido como mando único policía, esto implicaría que cada Ayuntamiento aporte recurso para cubrir el costo de estas tareas. La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los Estados por conducto de su corporación policial estatal. Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función.

Luego entonces se entiende que las dos transformaciones significarían la desaparición de las policías municipales, sin embargo esto conllevaría a despido en automático de los agentes al servicio de los Ayuntamientos, sino su paso a las corporaciones de seguridad pública estatal, de conformidad con las evaluaciones, controles y certificaciones correspondientes que apliquen los estados, los artículos transitorios de la iniciativa también incluyen los lineamientos para el proceso de transición en el modelo policial.

En ese sentido, se propone que el cambio inicie en cuatro Estados como son: Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, que tendrían un periodo de hasta dos años para completar la modificación. El texto presidencial argumenta que se trata de las entidades, que tienen la mayor urgencia de atención, por sus problemas de inseguridad aunque no dan más detalles sobre el tema, la ruta contemplada para la transición en las primeras entidades tiene como primer paso que, en los sesenta días que sigan a la eventual promulgación de reforma y su entrada en vigor, el secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública, emita una guía o modelo a seguir para realizar el cambio en estas cuatro entidades en cuestión, una vez que la reforma entrase en vigor, los policías municipales permanecerían en sus cargos pero en automático quedarían al mando del gobierno Estatal. Cada plan definiría los términos en los que se evaluaría a los agentes al servicio de los Ayuntamientos, y por ende, si podrían quedarse o no en la corporación de entidad.

Ahora bien las policías municipales de estas veintiocho entidades no pasarían en automático al mando del gobierno Estatal, sino únicamente en caso de alteración del orden, fuerza mayor o en aquellos en los que el Gobernador considere que la situación lo amerita para efectos de garantizar la seguridad de uno o varios municipios o del Estado

cuando un plan estratégico ya esté en marcha en una entidad sus alcaldes deberían empezar a entregar a los gobernadores recursos para llevar a cabo la transición, tanto materiales como financieros de equipo y de armamento en los que los términos que defiera el propio plan, otro punto clave del nuevo modelo policial propuesto por el Gobernador consiste en que, en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), las policías Estatales homologuen sus criterios y procedimientos para seleccionar a gentes, determinar sus remuneraciones mínimas, formación, permanencia en el cargo, evaluación, reconocimiento, certificación y régimen disciplinario, así como protocolos de actuación, además en materia de justicia, la iniciativa de gobernador plantea facultar al congreso para expedir tres leyes generales; una que defina los delitos del orden federal y sus sanciones; la segunda que defina los delitos del orden común y sus sanciones; y la tercera que distribuya las competencias penales entre autoridades, es decir, a qué nivel (fuero común o fuero federal) le corresponde investigar, perseguir y sancionar que actos.

Sobre la ley general de los delitos del fuero común, la reforma señala que cada entidad estará en libertad de legislar sobre otras conductas no contempladas en esa legislación, los artículos transitorios de la iniciativa proponen que el congreso tenga un plazo máximo de 180 ciento ochenta días para elaborar otras normas una vez que la reforma entre en vigor, otro punto clave es otorgar a la Fiscalía General de la Republica, la cual debe sustituir a la actual Procuraduría General de la Republica, la facultad de informar a la Secretaria de Gobierno, cuando detecte indicios insuficientes sobre la infiltración del Crimen organizado en un municipio, ya sea en parte o en la totalidad de sus actividades. La iniciativa planteaba que cuando eso ocurra, la fiscalía y la Secretaria de Gobierno, soliciten conjuntamente al senado que apruebe que el gobierno federal asuma temporalmente las funciones de ese Ayuntamiento, parcial o totalmente según el grado de infiltración criminal, si la asunción de funciones en ese municipio fuera total, el congreso local tendría que convocar a elecciones extraordinarias y en el caso de que la Constitución de la entidad no contemple ese escenario de comicios extraordinarios, tendrá que seguir el procedimiento previsto en una nueva ley reglamentaria.

Funcionarios del gobierno federal y especialistas dialogaron sobre el tema del mando único policial estatal durante el cual se expuso la posición oficial y porque es una buena opción para mejorar las condiciones de seguridad del país, pero también se expresó lo que debe ser un mando único estatal desde una vista distinta a la del ejecutivo, sobre este asunto, el secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública, aseguro que la integración de 30 policías estatales, bajo un mando único policial Estatal permitirá llevar las tareas de seguridad e incluso a aquellos municipios que hoy carecen de una corporación propia y permitirá enfrentar al crimen organizado con elementos mejor entrenados, capacitados y

equipados, aseveró que la implementación del mando único policial es un tema de seguridad pública y su principal análisis debe abordarse de esta perspectiva pues sostuvo que la penetración de la delincuencia en las fuerzas policíacas municipales cada día es mayor, de esa forma, dijo, se convirtieron en una red de información y operación al servicio del crimen organizado que lejos de contribuir a la solución del problema de inseguridad, pasaron en muchos casos a ser parte del mismo.

La desaparición de la policía municipal, no es un acto en contra de la integrada del Ayuntamiento y menos una maniobra para debilitar este nivel de gobierno, la implementación del mando único policial implica diversos retos como la homologación legislativa de las entidades federativas y en los municipios; que los congresos locales adecuen sus Constituciones y legislación secundaria, que los cambios revisen y actualicen sus reglamentos, circulares y normas internas, el reordenamiento del fondo y los subsidios federales destinados a la seguridad pública. El coordinador del sistema de desarrollo policial, precisó que la reforma policial del ejecutivo no solo plantea una organización de las policías en función geográfica o en función en la manera en que se articulan sus mandos, sino que se está proponiendo una reforma de fondo, sostuvo que la reforma dignifica a los policías, fortalece a los municipios y permiten construir instituciones de seguridad pública con una visión de mediano y largo plazo y además establece una remuneración mínima nacional.

La reforma, señaló, hace a los policías mejores ciudadanos, con derecho a acceder a mayores oportunidades, mejores condiciones de seguridad social y de acceder a mejores niveles de estudios. El funcionario federal comentó sobre la generación de un programa de depuración y fortalecimiento de las fuerzas policiales lo que va a motivar una estrategia de indemnización del personal que no pueda migrar a un nuevo modelo del mando policial estatal. Así mismo se resalta la importancia de generar sistemas que permitan realizar un control externo de las policías, así como fortalecer las políticas de transparencia y rendición de cuentas, de evaluación de eficacia y desempeño de las instituciones policiales. Al respecto la representante de amnistía internacional, considero que los temas fundamentales, para una creación del mando único policial es la realización de un diagnóstico integral para conocer la situación de los cuerpos de seguridad en los municipios, capacitarlos en materia de derechos humanos, mejorar las condiciones laborales, eliminar la corrupción y armonizar sus protocolos con estándares internacionales.

Se propone que sea cual sea la organización del mando policial, se debe introducir desde la constitución la obligación de generar esquemas de supervisión externa de la policía.

En tanto el senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuestionó si el modelo del mando único genera condiciones para superar la violación de derechos humanos.

NO CITAR. TRABAJO EN PROCESO

-MANDO UNICO-

CAPITULO V: *CONCLUSIONES*

En la actualidad, hay estados como el caso del estado de Michoacán; donde se está operando en las policías municipales, bajo el mando unificado, esto es que las policías municipales pasan a formar parte de las policías Estatales a consecuencia de las reformas y propuestas legislativas que se han venido generando.

El Congreso de la unión y las principales bancadas definen que su prioridad legislativa, las cuales se ven inmersas en el mando único policial y que su principal intención son las leyes de anticorrupción y la mejora económica, sobre saliendo ante todo los salarios de los mexicanos; para con todo esto poder combatir la corrupción en las policías, ya que si bien es cierto, el crimen organizado ha logrado meterse y poco a poco apoderarse de nuestras instituciones policiales; lo cierto es también que, esto ha sucedido o ha sido posible en razón de los bajos salarios con lo que se cuenta en las policías y no solo en las instituciones policiales, sino también en lo general, lo que ha permitido que el crimen organizado através de sobornos y/o “pagos” a las diferentes policías, estas proporcionen información de movimientos, estrategias y operativos a desarrollar de las policías, permitiendo con esto que el crimen organizado tenga bien estudiados todos los movimientos y la operatividad de la policía; y no solo eso; sino que además infiltran a personal de los diferentes grupos del crimen organizado a las diferentes corporaciones policiales, para con ello tener mayor control y vigilancia de los movimientos policiales y posibles ataques y/o operativos realizados para tratar de erradicar con los grupos criminales que operen en la zona.

Aunque la mayoría de los representantes de los partidos políticos de los diferentes colores que existen, son coincidentes en que, se debe implementar un mando único policial, esto con la finalidad de fomentar la seguridad de la sociedad en los diferentes estados de la República Mexicana y cada uno con sus propuestas; pero la realidad es que en sí, ninguno de ellos es contundente en aterrizar un proyecto que verdaderamente termine o ponga fin a esa problemática, que lo es la infiltración de personas que pertenecen al crimen organizado y que además en algunos de los municipios de cada estado, los tienen laborando de sus Ayuntamientos y en alguno de los casos incluso como titulares de la dirección de Seguridad Pública Municipal.

Un punto que se me hace demasiado interesante y que a la vez lo encuentro atinado, es que, solo puedan formar parte o permanecer en las corporaciones policiales, así como en las instituciones de administración de justicia, todo aquel personal que se encuentren certificados y que además hayan sido acreditados en sus exámenes de control y confianza; que aún y cuando sabemos que esto no es la solución contundente a la problemática en mención, si permite tener un mejor control y permite también la confianza en el personal con el que se cuenta; ya que con esto se está poniendo un pequeño cerco o llamándolo de otra forma una restricción al crimen organizado, cuando estos intenten infiltrar a los integrantes de su organización a alguna institución policial; además como lo establecen mencionando que al inicial el mando unificado, la intención de este inicio no es el desaparecer o restarle

autoridad u autonomía a los diferentes Ayuntamientos o municipios; si no que por el contrario se trata de que el mismo municipio se vea fortalecido y respaldado por el Estado y con esto gane la confianza de la sociedad y que los elementos que conformen la policía del mando único sean verdaderos elementos policiales comprometidos con la sociedad.

No se puede tener a un policía municipal desarmado y realizando funciones administrativas o tratando asuntos de “la calle”; ya que para que la sociedad e incluso los grupos del crimen organizado, puedan tener un respeto hacia a las autoridades policiales, cualquiera que sea su nivel, esto es, llámesele policía federal, policía estatal e incluso policía municipal, aunado esto, a que además la figura del policía es y debe ser siempre la portación de su uniforme y sus accesorios o herramientas de trabajo completo y portarlo con orgullo, esto es que se debe incluir también su armamento del cual fue dotado para el desempeño de su labores, ya que también estas (armas), forman parte del uniforme policial; ya que de lo contrario, es decir, cuando el policía deja de portar sus herramientas de trabajo, llámeseles armas, pues dejaría de ser la esencia del policía y esto influiría demasiado en la perspectiva que tendría la sociedad para con los policías, esto daría pauta también para que los grupos del crimen organizado tuviera mucha influencia o injerencia en las policías municipales.

NO CITAR. TRABAJO EN PROGRESO