



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 28

**La reforma constitucional en materia de seguridad pública y
justicia penal. Retos y oportunidades para su implementación**

Mesa debate con:

**Carlos Ríos
Beatriz Eugenia Ramírez
Guadalupe Barrera
Javier Angulo Nobara
Fernando Coronado**

6 de marzo de 2009, Ciudad de México

Redacción: Ximena García Bustamante

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean
enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono
91 16 53 05, o al correo electrónico info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el número 28 de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

La iniciativa de los Cuadernos de trabajo tiene por objetivo sistematizar los debates que se presentan en las mesas organizadas por Insyde. Esta sistematización se traduce en documentos que son diseminados a través del portal, lo cual les permite alcanzar a un público mucho más amplio que el asistente a la mesa.

En esta ocasión, la mesa de debate se tituló ***La reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. Retos y oportunidades para su implementación.*** En ella participaron Carlos Ríos, integrante de Proderecho y experto en seguridad pública, derecho penal y derechos humanos; Beatriz Eugenia Ramírez, de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Secretaría Técnica), Secretaría de Gobernación; Javier Angulo Nobara, Doctorando por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Profesor asociado del CIDE; y Fernando Coronado, consultor de Proderecho en materia de reforma penal. Guadalupe Barrena, consultora de INSYDE, moderó la mesa.

Para efectos de ofrecer una lectura ágil del documento, se identificará a cada uno de los ponentes con las iniciales de sus nombres: Guadalupe Barrena (GB), Fernando Coronado (FC), Javier Angulo Nobara (JAN), Beatriz Eugenia Ramírez (BER), Carlos Ríos (CR).

Las opiniones expresadas por los participantes en la mesa relatada en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde; sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal democráticos.

Mesa debate: La reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. Retos y oportunidades para su implementación

En junio de 2008 entró en vigor en nuestro país una reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal, la cual transformó prácticamente todos los aspectos de la justicia penal en nuestro país. A partir de ese momento, comenzó a correr un plazo establecido en los transitorios de la propia reforma para que, tanto las autoridades estatales como las federales, instrumenten los preceptos constitucionales. Esto implica el diseño y puesta en operación de las reglas necesarias para darle vida a los nuevos principios de la Justicia Penal (GB).

- La **vocación de Insyde** nos empuja a concentrarnos en el **impacto de la reforma constitucional** en la actual situación del país, caracterizada por el reto a la seguridad pública que representa el narcotráfico y por las consecuencias que tiene la delincuencia organizada sobre los delitos comunes de competencia estatal. La propuesta es explorar cuáles serán las **consecuencias de la reforma en la legislación en los estados**, cuáles en **la legislación federal**, y cómo se llevará a cabo el **proceso de implementación**. Así podremos abordar el **impacto de la reforma sobre la seguridad pública** y, particularmente, sobre las policías del país (GB).

La Mesa de Trabajo se presenta con la siguiente estructura:

1. Aspectos generales y componentes de la reforma
2. Retos para la Implementación de la Reforma
3. Reforma penal y seguridad pública: vasos comunicantes
4. Conclusiones

1.- Aspectos generales y componentes de la reforma.

- Su intención es conciliar la persecución eficaz del delito, con el acceso a un juicio justo (BER).

La reforma es ambiciosa, abarca todo el sistema penal. Está conformada por tres grandes partes:

- 1) El establecimiento de un Estado penal acusatorio.
- 2) El rediseño del sistema de seguridad pública.
- 3) Las reglas de combate a la delincuencia organizada (BER).

- Estipula ocho años para ser instrumentada, aunque algunos estados como Nuevo León, Chihuahua, el Estado de México y Oaxaca ya habían avanzado en

la implementación de este tipo de procesos –por lo que tendrán que adecuar lo que han hecho a la reforma de la Constitución. Zacatecas y Morelos están iniciando los cambios legales (**BER**).

- Una primera aproximación debe partir del conjunto de textos constitucionales que fueron reformados y de los efectos que la reforma producirá en el país. Los **razones** por los cuáles se reformó la Constitución para establecer claramente el **sistema penal acusatorio** tienen que ver con las **relaciones de poder entre la Federación y los Estados**, así como entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (**FC**).
- La reforma también es una respuesta a los compromisos establecidos por el Estado Mexicano de adecuar sus normas, tanto al **marco internacional de derechos humanos**, como a las **exigencias internacionales para enfrentar de manera eficaz la criminalidad** (**FC**).

1.2.- Componentes de la reforma

Los dos grandes componentes de la Reforma son:

- 1) La **dimensión legislativa** (conlleva creación y modificación de cuerpos legales).
- 2) El **rediseño institucional** (**BER**).

- Un gran **componente** de la reforma es la **dimensión legislativa**, ya que conlleva la **creación de nuevos cuerpos legales y la modificación de otros tantos**, entre los que se encuentran los códigos de procedimientos penales; los códigos penales; la legislación de salidas alternativas; la ley orgánica de las Procuradurías; la ley orgánica de los poderes judiciales; la ley orgánica de las policías; la ley de las defensorías; las leyes de justicia para adolescentes; la legislación de ejecución de sanciones; la legislación de extinción de dominio; [y en el ámbito federal] la Ley de Delincuencia Organizada y la Ley de Amparo, entre otras. (**BER**)
- Se ha creado ya una **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** y provee mecanismos innovadores que regulan el artículo 21, pero que **no incluye** muchos de los temas que sería necesario regular para la reforma procesal acusatoria (**CR**).
- Hay una serie de **cuerpos legislativos urgentes** que habrá que crear a partir de la reforma. El **primero** es la **Ley de Implementación para la Reforma Procesal Penal** (**CR**). El **segundo** es el **Código Procesal Penal Federal**, ley base que establecería los contenidos mínimos del resto de la legislación secundaria que tiene que crearse. Ya hay algunas iniciativas en este sentido, entre las que se encuentra la reciente propuesta del PRD y la que el Diputado Camacho, presidente de la Comisión de Justicia, presentó en diciembre pasado (**CR**).
- En esta discusión un **aspecto muy descuidado** es el de los **códigos penales sustantivos**. Dentro de la reforma judicial penal se estableció el **criterio de**

oportunidad,¹ pues uno de los propósitos es volver eficiente el sistema penal, de modo que la información relevante llegue a los jueces penales. Hay mucha **preocupación en torno a los códigos procedimentales**, pero no en torno a los sustantivos. Como **se considera que el derecho penal es el único que “tiene dientes”**, en los últimos diez años ha habido una intensa actividad legislativa en materia penal, pues todo se aborda desde este tipo de derecho. Sin embargo, para que la reforma tenga sentido, no deben llevarse delitos menores a una sede penal. El principio de oportunidad requiere que no se exija al Ministerio Público (MP) que juzgue todo. Hay varios tipos penales que no se corresponden con la reforma. El ejemplo más claro es Chihuahua, donde el delito de homicidio remite a Ley General de Salud. Es decir, se añade un elemento normativo al tipo que remite *a toda una legislación*. Esto provoca que en una audiencia sobre homicidio, tendríamos que referirnos a toda una legislación sobre la cesación de los órganos vitales. Esta es una muestra de la **necesidad de reformar los tipos penales con verbos rectores sencillos y claros**. Hay que **prestar atención a la legislación secundaria**, pues existe una relación entre cómo están creados los verbos rectores y cómo se registra el principio de oportunidad (JAN).

- Otro **componente** muy importante de la reforma es el **rediseño, la reingeniería institucional**. Esta última tendría que abarcar no sólo modelos de gestión, sino también nuevos perfiles humanos, programas de capacitación, creación de infraestructura física, tecnologías de información y telecomunicaciones (BER).

Los dos cuerpos legislativos cuya creación es urgente a partir de la reforma:

- 1) La Ley de Implementación
- 2) El Código Procesal Penal Federal (CR).

2.- Retos para la implementación de la reforma

- El mayor reto es cómo definir una política de Estado para la instrumentación de la reforma (BER).

Abordar los retos para la implementación de la reforma es complejo, pues ésta revolucionó todos los aspectos de la justicia penal: fueron reformados diez artículos de la Constitución que impactan en la seguridad pública, la delincuencia organizada, el proceso penal y la ejecución de sanciones; se cambió el modelo de readaptación social que está en vigor; y se modificó el artículo 18 para crear la figura de los jueces de vigilancia o ejecución penitenciaria (CR).

¹ Que permitirá al Ministerio Público identificar áreas prioritarias en la investigación penal y sustituirá al criterio de legalidad que lo obliga a investigar todas las denuncias que se presenten. (GB)

2.1.- La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación

- La Secretaría Técnica de la Secretaría de Gobernación fue creada con el objetivo de generar una **interpretación coherente de la reforma** y definir las **estrategias para su instrumentación**. La Secretaría Técnica no sólo brinda asesorías directamente [a las autoridades], sino que funciona como articulador de los conocimientos que tienen otras instancias en México, públicas y privadas (**BER**).
- El problema es que la Secretaría Técnica **no tiene base legislativa** para su operación. En los artículos transitorios del decreto se estipula la creación de una instancia de coordinación en la cual deben estar integrados los tres poderes; sin embargo, aunque ya se nombró a Felipe Borrego como Secretario Técnico, la instancia aún no ha sido conformada (**CR**).²
- Existe una serie de ambigüedades planteadas en el noveno transitorio respecto a cómo va a operar dicha instancia y quién tiene la potestad de designar al secretario técnico de implementación. En la discusión, una de las propuestas era consignar la necesidad de una ley de implementación que precisara estos puntos, pero en el calor del debate esta propuesta no quedó explícitamente planteada. No obstante, **el Congreso tiene como facultad implícita el procurar acción legislativa que establezca las bases para que otros poderes puedan ejercer sus funciones (CR)**.
- Se necesita una **base legislativa**, ya que **no es suficiente un decreto administrativo** para que opere una instancia de coordinación en la que estén representados una multiplicidad de poderes: el poder judicial, el Congreso, el gobierno federal, las conferencias nacionales, sectores la sociedad civil y la academia. Los otros poderes no pueden actuar si no existe esta formulación. De ahí que lo más **urgente** de la reforma sea la **creación de una ley de implementación (CR)**.
- La **instancia de coordinación** no sólo tiene que apoyar a los estados a implementar la reforma, sino que su **papel principal es implementarla a nivel federal**. Es por esto que el **Código de Procedimientos Penales** tendría que ser el ordenamiento que se creara primero, de modo que el resto de los ordenamientos sean coherentes con él. La falta de este ordenamiento ocasiona inconsistencias cuando se legisla sobre las demás materias (**CR**).

2.2.- Federalismo y soberanía

- Antes de la reforma, había una **ruptura** entre el texto de la **Constitución** y las **normas procesales**, tanto en el ámbito federal, como local (**FC**). Algunos **Estados** ya habían emprendido **reformas locales** conducentes al **establecimiento de un sistema procesal acusatorio**. Éstas fueron posibles

² Ver

<http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/FEDERAL/o1011576.doc&nombrelave=o1011576.doc> (GB)

gracias a que el texto constitucional, aún antes de la reforma, ya proveía las **bases suficientes** para incorporar el **sistema acusatorio** en el país (FC).

¿Cómo se enfrenta el riesgo de que las entidades federativas que no adecuan aún su proceso a la reforma consideren que la Constitución es irrelevante? (GB).

- Gracias a que en la reforma se incluyeron los principios que regulan el **nuevo proceso penal acusatorio para todo el país**, ahora es inevitable que los Estados de la República creen una norma procesal adecuada al texto constitucional. El **artículo 20** de la Constitución contiene **normas que no dan lugar a que se subvierta el sistema**, como por ejemplo, establece que las pruebas que se utilizan o que se debaten ante un juez tienen que cumplir con unas garantías tales que no subviertan la esencia de un sistema procesal. Lo que hay que **garantizar** es que se preserve de manera eficaz el **derecho a la defensa**, es decir, a la contradicción del elemento de prueba (FC).
- Entre los estados que reformaron sus propios textos constitucionales, antes de que se llevara a cabo la reforma federal, cabe mencionar que **Chihuahua y Oaxaca** lo hicieron **acorde con el espíritu de la reforma constitucional**, aunque esta no existiera aún. En cambio, **Nuevo León y el Estado de México** –que ya cuenta con una nueva iniciativa de Código Procesal– **no son buenos ejemplos** de una reforma acorde con el espíritu de la Constitución (FC).
- Una **ley de implementación establecería las bases de un sistema federal**. Nuestro sistema constitucional de distribución de competencias y, en particular, el de la jerarquía de fuentes de segundo orden después de la Constitución, no incluyen una norma de mayor jerarquía que otra en el ámbito de las normas federales. En otros sistemas constitucionales, hay leyes orgánicas que para su aprobación requieren una mayoría diferente que otras normas, aunque todas sean secundarias; e, incluso, a veces requieren la aprobación de otros órganos que cumplen funciones de control, como sería el Consejo Constitucional en el sistema francés. En México, el único recurso disponible para controlar la constitucionalidad de una ley es la intervención de la Suprema Corte. Es **necesario que el Congreso emita una Ley General que establezca las bases para orientar la reforma (FC)**.
- Es relevante hacer una precisión: existe el planteamiento de una **ley en la que se establezca una interpretación auténtica** por parte del Congreso de qué características debe tener cualquier proceso penal que tenga por objeto dar cumplimiento a la reforma. Otra cosa es la ley de implementación para organizar el órgano técnico y definir la estructura del consejo de consulta de este órgano (FC).
- ¿La **Constitución permite** la existencia de una **Ley General de implementación** para la reforma? ¿Qué herramientas están disponibles en los estados y en la federación para que se requiera al legislador cumplir con el mandato constitucional? (GB).
- El noveno transitorio de la reforma no dice expresamente que es necesaria una Ley General, pero de acuerdo a la **doctrina de facultades implícitas**,

concluimos que de acuerdo al artículo 73, fracción 30, el **Congreso tendrá que expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades y aquéllas concedidas por la Constitución a los otros poderes de la Unión.** De este modo, también es una facultad implícita del Congreso regular la instancia de coordinación. El poder judicial de la federación no ha nombrado a nadie para que integre esa instancia y el congreso no ha hecho nada al respecto. Me parece necesaria la creación de una ley de implementación, sin embargo, sería poco realista pensar que en este periodo de sesiones va a haber algún acuerdo al respecto en el Congreso (**CR**).

- Un tema que es necesario redefinir es **el papel del cuerpo jurídico de los estados con relación al cuerpo jurídico federal.** La jurisdicción constitucional local que puede ser muy rica para ampliar derechos fundamentales y para regir el sistema de pesos y contra pesos al interior de los estados, no puede romper con la estructura federal, ni con el sistema de división de poderes, y tampoco puede restringir derechos fundamentales que están positivados en texto constitucional federal. Así pues, es posible establecer una **ley como la de normas mínimas**, la cual fue adoptada en su momento por todos los estados –aunque en un sistema político diferente donde no se discutía la voluntad del presidente. **Otra opción** es valerse de la **conurrencia de facultades**, pues se entiende que en el Congreso están representados todos los ciudadanos del país. Habría que discutir técnicamente si la Constitución puede generar una **ley que no establezca una interferencia intolerable en la soberanía de los estados (FC).**
- **[Existen otros riesgos en la implementación de la reforma en el ámbito local]** Habría que determinar si dentro de las facultades de los estados está o no reglar las garantías constitucionales consagradas en el artículo 20. A pesar de que el texto constitucional dice que cualquier prueba obtenida en violación a los derechos fundamentales es nula, de acuerdo a algunos Códigos de Procedimientos Penales locales, la prueba así obtenida se puede “sanear”. **Esta experiencia pone de manifiesto la cuestión de si se pueden o no reglar las garantías constitucionales dentro de las legislaciones procedimentales.** Hay que voltear a las legislaciones sustantivas para hacerlas acordes con el procedimiento penal acusatorio y prestar atención a las experiencias comparadas, pues en las legislaciones sustantivas se dan facultades a los jueces (**JAN**).

¿Qué facultades necesita el cuerpo que va a vigilar la implementación de la reforma? ¿En qué sentido la distribución de competencias en la Constitución permitirá que el cuerpo encargado sea eficaz, si está adscrito a la Secretaría de Gobernación? (GB).

- La Secretaría Técnica no puede imponerle a un Congreso local cómo instrumentar la reforma. Puede asesorar, ayudar a interpretar el texto constitucional, pero la definición de qué iniciativas se presentarán y cuáles se aprobarán compete a los Congresos locales. Se requiere **establecer un criterio de uniformidad**, pues dado que el texto Constitucional es uno, las normatividades locales deben presentar cierto apego a él. El reto, sin embargo, es cómo establecer dicho criterio en un Estado Federal (**BER**).

- La Secretaría Técnica no pretende definir una única manera para cumplir con el texto constitucional, pues esto implicaría tomar atribuciones que no le corresponden y pasar por encima de la **soberanía de los estados**. Los estados que ya han avanzado tendrán que revisar si las reformas que han hecho se ajustan a la reforma constitucional (**BER**).
- El Consejo de Coordinación es el que toma las decisiones, no la Secretaría Técnica. Ésta se encarga de instrumentar los acuerdos definidos por el consejo y de funcionar como articulador entre instancias soberanas. El consejo de Coordinación se integra por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien lo preside; el Secretario de Seguridad Pública; el Procurador General de la República; el Consejero Jurídico de la Presidencia; un senador; un diputado; dos representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; uno de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública; otro de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; uno de la Conferencia Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia; un representante de instituciones académicas; y uno de organizaciones civiles. No es un consejo amplio, pero está conformado por figuras muy importantes. Así, **la coordinación se vuelve relevante para que la implementación de la reforma corresponda a una política de Estado (BER)**.

2.3.- Experiencias de Implementación

- Vale la pena rescatar experiencia de otros estados para enriquecer el propio proceso. Nuevo León, por ejemplo, instrumentó un proceso penal de corte acusatorio, en vigor para algunos tipos de delitos –los cuáles no son los más gravosos. Chihuahua y Oaxaca lo hacen de manera territorial, la reforma incluye todos los delitos y va avanzando de manera territorial. Hay entidades que crearon un fondo especial para impulsar la creación de un proceso penal, mientras que en otras, se canalizaron recursos a través de aquéllos asignados a los distintos actores del proceso. En algunas entidades quien toma el liderazgo de la implementación, es el Tribunal; en otras, es la Procuraduría (**BER**).

<p>Hay estados que han demostrado un fuerte compromiso con las reformas y otros no (BER).</p>
--

- La pregunta subyacente a la discusión que hemos tenido hasta ahora es si hay condiciones legales y políticas para garantizar que la reforma se materialice en la legislación de los estados y la federación. La experiencia de implementación se compone hasta el momento de procedimientos penales en algunos estados, pero también de un amplio marco jurídico que ha propuesto el ejecutivo federal. Esto nos ha permitido ver cómo los operadores políticos están interpretando los principios de la reforma. A continuación propongo discutir **qué tanto las leyes que ya están en vigor cumplen con los principios de la reforma y qué lecciones nos dejan para futuros esfuerzos de implementación (GB)**.

- Retomo y amplió la pregunta: ¿qué tanto se está cumpliendo con un sistema de corte acusatorio en los estados donde ya se ha implementado? Una faceta de esto tiene que ver con cómo se diseñó el código y si existen instituciones que permitan que éste realmente opere. **Para que un sistema penal sea acusatorio se deben cuidar varios aspectos, por ejemplo, debe valerse de la oralidad y no de audiencias donde se leen expedientes.** Este es el caso de Nuevo León, donde sobrevive la figura de la averiguación previa, la cual contamina todo el proceso. Así, cuando se llega a la audiencia del juicio oral, las voces se dedican a leer documentos. Otro de los aspectos que deben cuidarse es **qué tanto el sistema incorpora las figuras necesarias en un proceso acusatorio, así como las salidas alternas.** Se requiere un control sobre cómo se negocian salidas alternas de modo que no se afecte al imputado o a quien esté en situación de mayor debilidad. Cualquier sistema de este tipo necesita canalizar muchos de los casos a salidas alternas para que el proceso inquisitivo no sea rígido y largo **(BER).**
- ¿Podría abordar otras **experiencias de implementación** que evidencien puntos importantes que habría que atender en el futuro? **(GB).**
- En **Nuevo León persiste la dinámica del sistema anterior.** La reforma se limitó sólo a ciertos tipos de delitos, la averiguación previa sigue teniendo peso; no se contemplaron todas las salidas alternas. En resumen, se quedó corta. La gestión del sistema tampoco cambió: en el juzgado no se distinguen las funciones administrativas y las jurisdiccionales. **En un sistema acusatorio hay distinción, el juzgado cuenta con una administración autónoma a la función jurisdiccional** y, además, hay un sistema de flujo. En Nuevo León, por el contrario, los jueces tienen facultades administrativas, como por ejemplo, apartar salas. Este mecanismo es utilizado cuando quieren impedir que se lleven a cabo ciertas audiencias, de modo que piden las salas, aunque no las vayan a utilizar **(BER).**
- [En este aspecto, Nuevo León ejemplifica la dinámica presente en el resto del país, donde] actualmente la organización administrativa está mezclada con las funciones sustantivas del tribunal. Esta es una de las causas por las que los **jueces no están presentes en las audiencias,** aunque su función jurisdiccional pase por presidir el debate de la prueba **(FC).**
- En cuanto a la parte sustantiva de los códigos, hay **retos** que tienen que ser vencidos por la **interpretación de la reforma constitucional** que hagan las **normas secundarias.** Esto dependerá de criterios de política criminal que impliquen una reforma que no se ha planteado todavía. Carlos Ríos señalaba todas las leyes que tienen que ser creadas, como las leyes orgánicas de las procuradurías, de los tribunales, normas de protección a testigos, etc. **(FC).**
- [Entre los ejemplos de **leyes que ya están vigentes** ahora y que podrían mejorar al incluir consideraciones como de las que se señalan, se encuentra el] **Código del Estado de México,** el cual ya fue aprobado, pero aún no ha sido publicado. Este es el caso de un cuerpo legislativo que aparentemente no trastoca la norma Constitucional, pero que **en la práctica puede no tener una instrumentación idónea.** Un ejemplo es el tema de la **vinculación a proceso.** El sistema procesal

garantiza el derecho de las personas a ser presentadas a la mayor brevedad ante un juez, cuando son detenidas, para que este defina si la detención se hizo acorde con los supuestos establecidos en el texto constitucional. Sin embargo, **el artículo 16 de la Constitución permite la retención en casos de “urgencia” durante 48 horas o más, cuando se trate de delincuencia organizada.** Ese plazo de detención a cargo del MP se vuelve ocioso en un sistema acusatorio, no obstante, prevaleció en el texto constitucional, ya que el MP no acabó de entender que las actuaciones que lleve a cabo en esas 48 horas no tienen valor de prueba para juzgar a la persona. Los elementos que encuentre el MP o la policía con motivo de la detención, pueden justificar el procesamiento de la persona y la aplicación de una medida de cautela, pero no sirven para juzgarla. Actualmente ese tiempo tiene sentido porque en la reforma de 1993 se estableció que el MP desahogaría la prueba ante sí mismo, y después, [durante el juicio] tendría valor de prueba plena. En el sistema actual se mantienen las 72 horas como lapso para presentar al detenido, lo cual no tiene justificación, como tampoco la tiene el auto para vincular a proceso (FC).

Los elementos que encuentre el MP o la policía con motivo de la detención, pueden justificar el procesamiento de la persona y la aplicación de una medida de cautela, pero no sirven para juzgarla (FC).

- Como todos los códigos tienen que regular la **vinculación a proceso**, se plantea que ésta **se apegue al modelo acusatorio**. Una audiencia apegada a este tipo de sistema establecería claramente una prelación de actos procesales para resolver cuestiones como: 1) si hay razón para la detención; 2) establecer si hay elementos de imputación suficientes para vincular a proceso; 3) definir el momento oportuno en que el imputado tiene derecho a declarar; 4) establecer el momento oportuno para discutir las medidas de cautela. Estas normas se tienen que vincular con otras para que, si el MP no va a pedir prisión preventiva, se pueda dejar en libertad a la persona; o si se va a solicitar al juez una privación de libertad, se establezca una norma coherente con el proceso acusatorio. Estos puntos **no están claramente regulados en el proyecto del Estado de México.** (FC).
- [Además, en el Estado de México] no se regulan las providencias precautorias. Cuando uno lee las normas que establecen la vinculación a proceso en el Estado de México, no queda clara la prelación de audiencias que deben llevarse a cabo y la manera en que deben agotarse una después de la otra, para darle una expresión coherente al proceso. Surge entonces el debate de si deben llevarse a cabo varias audiencias o una sola. El riesgo de esta laguna legal es que no se conciba la vinculación a proceso como una audiencia (FC).

Una audiencia propia de un sistema penal acusatorio tendría que:

- 1) Definir si hay razón para la detención**
- 2) Establecer si hay elementos de imputación suficientes para vincular a proceso**
- 3) Estipular el momento oportuno en que el imputado tiene derecho a declarar**
- 4) Fijar el momento para discutir las medidas de cautela (FC).**

3.-Reforma penal y seguridad pública: vasos comunicantes

El actor político promedio asume, a modo de premisa, que una reforma al sistema penal es igual a más seguridad pública (ELP).

El actor político promedio asume, a modo de premisa, que una reforma al sistema penal es igual a más seguridad pública. Esta es una premisa de los actores políticos **no demostrada** en el terreno empírico. [Sin embargo,] en decenas de foros durante el último año en México y América Latina, se ha planteado exactamente lo contrario. Muchos asumen que la bandera de la reforma no es un tema de justicia, sino de seguridad pública: **“hagamos la reforma por la seguridad de los mexicanos”**. Fernando, tú dijiste que, al parecer, tenemos el proceso penal que la seguridad pública permite. Siguiendo con esta reflexión, **¿podrías distinguir los vasos comunicantes, si los hay, entre una reforma penal y la seguridad pública en México? (ELP).**

- Otro aspecto relevante de la reforma tiene que ver con las **modificaciones a otros textos normativos de la Constitución que no tienen relación directa con el sistema procesal**, pero que han sido políticamente vinculados a éste, como las relativas al arraigo y las reformas al artículo 21 constitucional en materia de **seguridad pública (FC)**.
- Esas otras normas **se vincularon políticamente**, pues existe la apreciación por parte de poderes formales, como el Estado, y de poderes fácticos, como los grupos de empresarios, de que hay una **relación necesaria entre procesamiento y seguridad pública**. Los procesos de criminalidad que estamos viviendo no surgieron espontáneamente, son la nueva manifestación de una larga historia de contradicciones en la relación del Estado con la sociedad, en ausencia del derecho (FC).
- La reforma procesal debe postularse en función de los principios que le dieron origen y de sus bases teóricas, académicas y políticas. **Lo grave es que existe una idea extendida de que si se concede un proceso penal acusatorio, hay que darle algo a cambio a la seguridad pública**. Esto plantea un reto profundo para el establecimiento efectivo de la reforma (FC).

La afirmación de que “El país se merece el proceso penal que la seguridad pública determina” representa una contradicción de principios insalvable. Dado que no hay otra forma procesal que se pueda establecer para garantizar los derechos de los sometidos a proceso en un Estado democrático, la razón de ser de la reforma es de principios (FC).

- Ese es uno de los temas centrales. **El actual sistema, cuyas leyes secundarias no han sido reformadas, no tiene ninguna posibilidad de armonizar seguridad pública**, lo que podría implicar el oportuno y adecuado procesamiento de los acusados de cometer delitos, pues no cuenta con las instituciones adecuadas. No hay un funcionamiento razonable del sistema de procuración, del de administración de justicia, ni del de seguridad pública. La emergencia de procesos normativos como el de acceso a la información no son

suficientes para solucionar el problema, ya que todo es sometido a criterios de interpretación de las normas, lo que conduce a que no haya un efectivo acceso a la información (FC).

- **¿Cuál es la relación entre seguridad pública y procuración y administración de justicia?** Que cuando hay un ejercicio democrático de todas estas funciones, se **delimita con toda claridad cuál es el peso jurídico-político** de la procuración y administración de justicia, en relación con la seguridad pública. Si existen vasos comunicantes y estos tienen que ver con que exista **una procuración y administración de justicia democráticas, esto delimita con toda claridad el peso que cumple el procesamiento efectivo, oportuno, claro y abierto de las personas que cometen delitos y de las que puede procesar el sistema (FC).**

Los sistemas de procuración y administración de justicia en todo el mundo son representativos, simbólicos, pues no pueden procesar todos los casos.

- **En los casos que se procesan se debe mantener la dignidad del Estado, es decir, respetar a las personas y no aceptar arbitrariedades.** Los casos que procesa el Estado mexicano, los procesa mal, lo cual tiene una influencia enorme en la seguridad pública. Si se produce un hecho que implica costo político para un gobierno, a los tres días ya hay detenidos. Con la mayor impunidad, aparecen ante las cámaras brutalmente golpeados. Nadie cuestiona eso. Hoy en día entra en juego el precio político de la seguridad pública. Esas personas así presentadas por el MP, ya fueron juzgadas. No hay oportunidad para que la gente vea la discusión de por qué se le imputa esa conducta. Si la gente pudiera ver las sesiones de la corte a través de los medios, se socializaría la argumentación y la prueba, lo que generaría confianza en las instituciones (FC).
- **[¿Cómo se puede probar que este hecho de socialización impacta en la seguridad? (GB).** Esto se puede probar en las sociedades donde sí existe un proceso penal acusatorio y donde se debate cuando alguien va a ser juzgado, pues el tema del juicio oral es constante en la opinión pública, particularmente cuando se trata de crímenes como pederastia, tráfico de personas, etc. **Algunos de estos casos se llevan a los tribunales para que se vuelvan un referente de que en la sociedad se hace justicia (FC).**
- [La ausencia de socialización representa un riesgo permanente de contrarreforma] La única sociedad que no ha dado marcha atrás en su sistema jurídico garantista, es la anglosajona, gracias a que la reforma está socializada. Los sistemas norteamericano, británico y australiano contrastan con los de **América del Sur, donde ha habido grandes contrarreformas por virtud de la presión social.** Así pues, el siguiente gran paso de la reforma es explicar a la ciudadanía y a los medios de qué se trata (JAN).
- Sin embargo, son justamente los países del *common law* quienes han experimentado las **reformas más radicales** en los últimos ocho años para enfrentar **las amenazas de seguridad nacional (GB).**

- ¿Cuál es la relación entre la seguridad pública y la reforma al proceso penal? Para abordar esta pregunta, habría que plantear la relación entre dos conceptos: orden público y orden jurídico. **Hay orden público cuando el orden jurídico tiene vigencia.** En este caso, los ciudadanos acatan las normas, o cuando no acatan, no hay impunidad, sino que se aplica una sanción. El peor de los mundos es cuando un gran número de ciudadanos no acatan el deber ser establecido en las normas y lo pueden hacer sin consecuencia. Para sopesar el grado de impunidad, basta hablar de la cifra negra (**BER**).
- El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile realizó un estudio de cómo la reforma penal en ese país ha impactado a la seguridad ciudadana mediante cuatro indicadores: encuestas de victimización, qué tanto es el temor de la ciudadanía a vivir un delito; se dictan sentencias o no; cuántos delitos se cometen. Ellos encontraron que **tras la implementación de una reforma penal**, el número de denuncias aumenta quince o veinte puntos, lo cual no significa que se estén cometiendo más delitos, sino que la **ciudadanía tiene más confianza y denuncia más (BER)**.
- Ahora, **¿en qué medida la reforma puede contribuir a que se cometan menos delitos?** Al hacer que **quien lo comete tenga un poco más de temor de ser sancionado.** Si el sistema no procesa todos los delitos, pero sí los importantes –lo cual depende de una política criminal– los que pretendan violar la ley lo pensarán más porque el costo jurídico incrementa (**BER**).
- Otra línea importante es **que la ciudadanía denuncie y que ir a un MP no sea un viacrucis.** En Chile, como no hubo medición antes de la reforma, les es difícil hacer comparativos. A los indicadores que usaron podrían añadirse dos: si con la reforma aumenta la confianza ciudadana hacia el procedimiento penal y cuando se le pregunta a alguien si, en caso de cometer un delito, tiene temor a ser castigado. Hay que entender que la seguridad pública es un fenómeno más complejo, en el cuál entra en juego la prevención; la reforma penal, por su parte, tiene un **efecto de prevención indirecto** al producir temor a ser lastimado en la comisión de ciertos delitos (**BER**).

Respecto del **Código Federal de Procedimientos Penales**, parte de la miscelánea que mandó el Ejecutivo al Congreso de la Unión, parece que ha quedado redactado como si su único fin fuera combatir la delincuencia organizada. Me pregunto entonces si las tendencias que estamos viendo, tanto en las **iniciativas de ejecutivo**, como en la aprobación que les extiende el Congreso, van **encaminadas a implementar los principios de la reforma o no (GB)**.

- Instrumentar un procedimiento de este tipo tiene que empezar por la parte legal, aunque tiene muchas otras aristas. Hay que insistir en el rediseño de las instituciones y en la capacitación del personal humano. **Si analizamos algunas experiencias de Sudamérica, encontramos que cuando se complica la seguridad pública, se da marcha atrás respecto a muchas de las garantías que se habían establecido por medio de reformas.** Sin pretender restarle importancia al marco legal, esto es una muestra de que si no hay un cambio de cultura y un observatorio ciudadano que vigile si la reforma está avanzando hacia el garantismo, el proceso no sólo no se perfeccionará sino que incluso

puede haber un retroceso. Para revertir la reforma en Sudamérica, se argumentó que los garantistas boicoteaban la seguridad. **Es necesario tener claridad sobre la relación entre la seguridad pública y los aspectos penales, para romper el mito de que en nuestro país se requiere un régimen de excepción y de mano dura.** A la sociedad le toca entonces el papel de entender la reforma, ser su observadora y garante (BER).

Indicadores que pueden utilizarse para evaluar el impacto de una reforma penal sobre la seguridad pública:

- 1) **Encuestas de victimización.**
- 2) **Qué tanto es el temor de la ciudadanía a vivir un delito.**
- 3) **Si se dictan sentencias o no.**
- 4) **Cuántos delitos se cometen.**
- 5) **Si la reforma produce un aumento en la confianza ciudadana hacia el procedimiento penal.**
- 6) **Si varían las respuestas cuando se le pregunta a alguien si tiene temor a ser castigado, en caso de cometer un delito (VER)**

3.1.- Sistema Nacional de Seguridad Pública

La **Ley General que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública** confiere facultades cuasi-normativas al Consejo Nacional de Seguridad Pública, que le permiten establecer estándares nacionales del uso de la fuerza. **¿Creen que esta Ley puede jugar algún papel en el proceso de implementación de la Reforma Procesal? (GB).**

- El nuevo modelo del **Sistema Nacional de Seguridad Pública** presenta una tendencia muy interesante para homogeneizar los procesos de certificación de los profesionales que se van a dedicar a este tema. Sin embargo, **tiene un problema de constitucionalidad.** Tanto así, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos planteó una acción de inconstitucionalidad en contra de sus principios fundamentales. No conozco la demanda, pero me parece que los alcances del artículo 21 constitucional reformado y las facultades que se confieren a la federación para legislar en materia de seguridad pública, no tienen los alcances que esta ley prevé. Ésta ley establece criterios específicos respecto a los principios deontológicos que deben regir la policía, sin embargo, tiene problemas respecto de la fuente de legitimidad. La Constitución **no plantea** que el Congreso tenga la **competencia de legislar en materia de seguridad pública** y que estas normas sean concurrentes para toda la federación. En su caso, lo que plantea son bases de coordinación, como las reglas de carácter orgánico o procesal, pero no legislar la materia propiamente dicha. Es interesante el planteamiento, vamos a ver si se sostiene o si por la vía de hechos se legitima (CR).
- Si en la interpretación de la Constitución prevalece la idea de su función es garantizar la más eficaz protección de la persona frente a la intervención arbitraria del Estado, **las normas federales no deben ser obstáculo para que el cuerpo jurídico (federal y local) se vuelva un sistema idóneo de protección a los derechos humanos.** Si las normas constitucionales son insuficientes, se

requiere reformarlas para adecuarlas a una interpretación del federalismo basada en criterios de protección a la persona (FC).

La Constitución no plantea que el Congreso tenga la competencia de legislar en materia de seguridad pública y que estas normas sean concurrentes para toda la federación (CR).

3.2.- Impacto sobre las policías.

- El artículo 20 ahora establece que nada de lo que se desahogue en las etapas preliminares al juicio, puede usarse para fundar la sentencia. Para que una **prueba** sea considerada **válida**, tiene que desahogarse en una **audiencia de juicio oral**, bajo los principios que regulan este tipo de juicio. Esto supone exigencias muy grandes para la policía, pues su modelo de investigación tiene que cambiar (CR).
- Actualmente, la investigación del delito en México conserva la forma de los procedimientos de instrucción cuasi-jurisdiccionales. Esta forma es propia de los modelos inquisitivos, en los que más que actos de investigación, con la averiguación previa se están realizando ya actos probatorios. El modelo ha cambiado radicalmente, por lo que la homologación de la reforma conduce a que los distintos **cuerpos de seguridad pública** del país tengan que atender estos **principios**. Este cambio de modelo no se ve reflejado en la Ley de Seguridad Pública Federal, por lo que es necesario hacer un ajuste a esta ley y a muchas otras (CR).
- Ya hay propuestas, por ejemplo, para una **Ley de Policía Federal** que, en el anteproyecto que tuve oportunidad de revisar, tampoco considera el nuevo sistema procesal acusatorio. También hay una propuesta para la **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República** que tampoco prevé los mecanismos específicos que requieren los nuevos tipos de investigación (CR).³

3.- Conclusiones

¿Cuál es entonces la **relación entre el proceso de implementación de la reforma y la situación de seguridad en el país?** (GB).

- En cuanto a seguridad pública, la reforma es estructural. Retomando la exposición anterior, a nivel local los índices de delitos se han mantenido estables. Sin embargo, en estos espacios la delincuencia impacta más en el imaginario que en la realidad. El problema, entonces, son los delitos federales. En la relación entre reforma y seguridad pública, hay que esclarecer **que la nueva integración del proceso penal no va a disminuir por decreto el problema de delincuencia, sino que va a ser eficiente en la medida que otorgue incentivos para prevenir y perseguir delitos y, en su caso, obtener una sentencia** (JAN).

³ Esta legislación fue aprobada en el Congreso en abril de 2009 (GB).

- Estoy de acuerdo en que hay que hacer una revisión de los códigos penales sustantivos y de su interpretación para que estén en mejor armonía con la legislación procesal. El sistema penal acusatorio debe establecerse en un Estado porque los principios en los que se sustenta son propios de una sociedad y una Constitución democráticas. Hay principios que tienen que formar parte de una Constitución porque si no, no es democrática. Estos principios pueden tener efectos importantes en disminuir o enfrentar el problema de la seguridad, pero no son la solución. **El problema de seguridad, como se está manifestando en México, así como la construcción social de la violencia que están llevando a cabo los medios de comunicación, con propósitos ajenos a una política democrática, es un fenómeno que se tiene que resolver por otras vías.** Hasta ahora, el Estado respeta los derechos fundamentales, mientras no sean afectados ni su poder, ni el de los poderes fácticos. El derecho está siendo utilizado como instrumento del poder político. Para que no sea así, tiene que estar basado en principios y debe haber vigilancia ¿Cuándo se vuelven fundamentales las garantías del proceso debido? Cuando el Estado reprime fuera de la racionalidad del derecho (FC).
- Agradezco la invitación. Hacen mucha falta este tipo de foros que contribuyen a **que la sociedad civil entienda y haga suya la reforma.** La instrumentación es compleja, pero los principios esenciales del proceso penal acusatorio, más allá de tecnicismos, pueden ser entendidos por cualquiera desde el sentido común. Por ejemplo, el principio de **oralidad permite un acercamiento menos oscuro a la impartición de justicia,** tiende a favorecer una cultura de la legalidad y, en esa medida, incide en la seguridad pública (BER).

Hemos apuntado algunos puntos de la reforma sobre los cuáles es indispensable poner atención y planteado la necesidad de que haya un escrutinio ciudadano sobre el desarrollo de este proceso. Esta es una **oportunidad para ratificar el compromiso democrático en materia de justicia penal (GB).**