

UNA REFORMA INTEGRAL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO
Secretario de Seguridad Pública.

Introducción

Nuestro país se encuentra inmerso en un cambio radical, en casi todos los ámbitos de la vida nacional, hoy se presentan actitudes y conductas impensables hasta hace diez o cinco años, pero debemos estar alertas para que ese cambio no desborde el Estado de derecho, por eso es necesario, adecuar las leyes a la situación actual.

Los cambios en las leyes deben ser estructurales, que marquen la diferencia entre un sistema autoritario y un proyecto democrático, que acepte la verdad y la crítica, para que el proyecto de seguridad nacional pueda funcionar a cabalidad, se necesita reformar estructuras en la legislación que ya están obsoletas y que no dan los resultados que la gente demanda.

La crisis en que se encuentra el sistema jurídico penal mexicano, sobre todo por los nulos resultados que se han alcanzado con la legislación vigente en materia de seguridad pública, la cual parece un objetivo muy lejano de alcanzar, constituye la principal razón, para llevar a cabo una reforma integral que cumpla con los fines de orden, respeto y tranquilidad social, que la sociedad exige.

No se requiere mucho esfuerzo para concluir que en materia de seguridad pública, los resultados han sido desastrosos, por lo que es necesario hacer un análisis profundo de la legislación y proponer reformas de fondo que reviertan el incremento incontenible de la criminalidad que con más frecuencia hace uso, de la violencia y del desarrollo

tecnológico que se encuentra a su disposición, pero sobre todo del crimen organizado.

Es necesario que el cambio se concrete de inmediato en materia penal, sobre todo en cuanto a la seguridad pública, la cual es básica para la convivencia social, es una premisa obligatoria para el Estado que debe salvaguardar la integridad física, los derechos y el patrimonio de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz social.

Es cierto que nuestro país requiere para su desarrollo de reformas y adecuaciones en presupuesto, en inversiones, en empleo, en salario, en comunicaciones, en educación, en eficiencia y eficacia en muchas áreas, pero la sociedad reclama prioritariamente que el gobierno realice acciones inmediatas en materia de seguridad pública.

Es importante señalar que no por el hecho de que existan leyes, se va a lograr su contenido u objetivos, pero si constituyen el factor fundamental para preservar el Estado de derecho, como elemento esencial de la seguridad pública.

La teoría y el sistema penal vigente no han funcionado en beneficio de la comunidad, por lo que es necesario introducir en el contenido de las leyes conceptos que estén al servicio de la sociedad, no de las autoridades ni al servicio de quienes detentan el poder real, ni mucho menos de los delincuentes.

Por lo anterior, la reforma jurídica integral que se propone, cambia radicalmente el sistema jurídico penal mexicano, que de llegar a progresar a pesar de los grandes intereses que se afectan y que seguramente se opondrán a la misma, se establecerán conceptos tan importantes como:

- La eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.
- El control de la actuación del Ministerio Público por parte del órgano jurisdiccional.
- La unificación de la legislación penal sustantiva y adjetiva para toda la República.
- La compactación del procedimiento penal.
- La tramitación de la averiguación previa ante el Juez.
- Reconocimiento constitucional de la víctima como parte procesal.
- Se privilegia la reparación del daño como sanción.
- La participación obligatoria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los tres órdenes de gobierno en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- La colaboración obligatoria por parte de las autoridades penales de toda la República para la coordinación eficiente de sus funciones.
- La puesta en marcha de la impartición de la Justicia Cívica.
- La organización de una Policía Nacional.
- La reorganización del Sistema Penitenciario.

Estos y otros muchos principios indudablemente que darán un giro radical al contenido de la legislación y establecerán un nuevo sistema jurídico penal que vigilará preferentemente los intereses de la sociedad, no del delincuente, ni de los grupos de poder, pero sobre todo nos permitirá alcanzar lo que la sociedad reclama como prioritario, la seguridad pública.

I.-La seguridad pública, origen y objetivo de la reforma jurídica integral

El Estado de derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo en una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social.

En este contexto, la seguridad se ha convertido en el principal factor de

preocupación de los gobiernos, sin embargo, el juego de las fuerzas políticas que imperan en el país ha traído como consecuencia un grave problema de planeación y estrategia en esa materia, que han provocado la confusión en las funciones de seguridad que realizan las instituciones destinadas para tal fin, mostrando que en la sociedad actual los escenarios de conflicto se multiplican y los mecanismos de control tradicionales no sólo presentan fallas estructurales, sino que cada día actúan bajo la ilegalidad;

Cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades que deben garantizar, la seguridad pública y se mantienen los supuestos normativos del pasado, se convierte en un instrumento que favorece el aumento de la impunidad y extiende la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras y un aparato de prevención y persecución de los delitos, que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

Por ello, resulta indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico sino su constante revisión, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad que exige la población, que en la mayoría de los casos es víctima de la criminalidad.

Es una inveterada costumbre en el lenguaje público de este país exaltar algún principio ético o legal para, en la práctica, negar flagrantemente dicho postulado, haciendo exactamente lo contrario de lo que se proclama.

Los ideales acaban sirviendo para ocultar la inmoralidad pública que se impone sobre leyes, dogmas y promesas, que todos los mexicanos sabemos que en la abrumadora mayoría de los casos y salvo muy honrosas excepciones no se cumplen, pero si permiten eludir la responsabilidad de afrontar las necesidades más ingentes de la sociedad.

Un caso típico de este doble lenguaje es la plausible teoría penal y penitenciaria, que establece "la readaptación social", como la esencia del sistema punitivo mexicano, que plantea toda una sólida gama de principios humanos y éticos en los que se sostiene la legislación respectiva, que vela por la readaptación del delincuente a través de principios procesales y administrativos.

En esta materia, frente al marco teórico que nos rige, la realidad de nuestro país es bien distinta, pues en casi todas las cuatrocientas cuarenta cárceles estatales y municipales de la nación, se vive un infierno, que haría palidecer a Dante, pues en ellas el horror de la degradación humana, la escuela del delito y el imperio de la violencia, en nada encajan con la teoría generosa e incluyente, y si alguien

quisiera saber lo que es el horror de un castigo feroz e inmisericorde, que visite algún Cereso, donde el catálogo de inmoralidad y brutalidad tienen ahí su más completa enciclopedia.

En esas ergástulas medievales se hacían casi ciento sesenta mil hombres y mujeres que sobreviven apiñados en condiciones de insalubridad y promiscuidad inimaginables, bajo regímenes bestiales de autoridad, que en muchas ocasiones los ejercen los propios presos, en administraciones llamadas de "autogobierno", que no significan más que el reinado del hampa y de la violencia más primitiva en los ámbitos de la "readaptación social", ahí conviven enfermos de tuberculosis, de sida y de muchas otras enfermedades contagiosas, con mujeres y niños quienes acompañan a sus familiares en verdaderos ghettos de horror y de miseria, que en nada se diferencian del hacinamiento y la violencia de cualquier campo de concentración.

El sistema carcelario debe ser autosuficiente, desde el punto de vista de sus costos de operación e inversión, y la fuerza potencial del trabajo de los internos debe generar el dinero indispensable para cubrir sus gastos, ya que es inconcebible que los delincuentes disfruten de comida, instalaciones, atención médica, uniformes, y otros servicios en forma gratuita, sin dar nada a cambio, y lo menos que se puede esperar de ellos es que

colaboren en su sostenimiento y manutención.

La privatización de las cárceles es algo que, aun cuando ya existe en varios países, no es de ninguna manera una opción ideal para nosotros, porque finalmente el costo de la operación seguiría a cargo de toda la sociedad, cuando esos costos deben asumírselos los delincuentes internos que dañaron a la propia sociedad y a las víctimas individuales.

Es innegable esta realidad en materia carcelaria, y también que la delincuencia se gradúa y profesionaliza dentro de los reclusorios, y que la readaptación social es una entelequia que sólo excepcionalmente puede alcanzarse.

Si no modificamos las leyes de inmediato, esta olla de presión nos estallará muy pronto, por ello es indispensable que las leyes se reformen.

Por otra parte, el sistema jurídico penal que tiene un reconocimiento extraordinario a los derechos del presunto responsable, no ha sido equitativo en cuanto a los derechos de las víctimas u ofendidos por el delito, lo cual es totalmente incongruente con cualquier principio de igualdad y de equidad, pero sobre todo de justicia social, ya que estos son los que resienten en carne propia los efectos perniciosos del delito.

La actual dispersión de las normas que tutelan los derechos de las víctimas, lejos

de favorecer el correcto ejercicio de sus derechos, contribuyen a difundir y limitar su intervención ante los órganos jurisdiccionales y la representación social.

La dispersión de normas constituye un obstáculo real y práctico para la pronta impartición de justicia, por lo que debe existir en el Código de Procedimientos Penales, un capítulo especial en el que se consignent los derechos de las víctimas y ofendidos por los delitos, en especial aquellos de naturaleza procedimental, con el propósito de facilitar el correcto ejercicio de sus derechos y garantizarles un fácil acceso al sistema judicial en la defensa de sus bienes jurídicos vulnerados.

Todas las reformas legales tiene como objetivo el beneficio de la ciudadanía, pues van encaminadas a fortalecer algún aspecto o elemento integrante de la seguridad pública, por lo que es necesario establecer en una ley, cómo se deben tratar los problemas que a diario sufre la población, que son los que le crean ese sentimiento cierto de inseguridad pública.

Podemos afirmar que la forma más eficaz de combatir la inseguridad pública es el control y vigilancia en las calles, de las ciudades, de las zonas urbanas, rurales o campesinas y en cualquier municipio de nuestro vasto territorio, ya que son los lugares que producen o reciben el impacto inicial de la inseguridad a través de las conductas antisociales que no están calificadas como delitos, pero que son el primer nivel de escala de lo que

necesariamente habrá de convertirse en criminalidad.

Para dar un ejemplo de lo anterior, en los últimos años, de un promedio de mil llamadas de auxilio ciudadano que llegan a las centrales de emergencia de la policía de la ciudad de México, sólo cincuenta son por delitos y el resto (950) se refieren a actos antisociales denominados “de justicia cívica”, que significan abusos o hechos casi delictivos, que no tienen la connotación criminal necesaria para llevarlos ante el ministerio público.

Existen mil formas de agresión a la sociedad que a diario hacen de la existencia un infierno, y éstas no pueden tener como única respuesta una eventual multa o amonestación o la ratificación de las relaciones perversas entre policías extorsionadores que como ya hemos repetido, acaban muchas veces convirtiéndose en cómplices de esos abusadores, para generar así más rabia y frustración en la comunidad.

Frente a esta realidad, si en verdad queremos dar respuesta efectiva e inmediata al problema, enfrentándolo con valentía y seriedad, la primera trinchera en la que hay que dar una batalla fundamental es de la Ley de Justicia Cívica que debe dejar de ser una entelequia para convertirse en una realidad eficaz y productiva en defensa de la sociedad.

En la Ley de Justicia Cívica, se deben incluir los delitos menores, que por su monto y penalidad no ameritan un largo y complicado proceso penal, la justicia criminal se verá aliviada en un alto porcentaje que ahora le ahoga y la hace prácticamente inoperante, así quienes se roban un celular deberán pagarlo con su propio peculio o trabajo, y esa sanción será más ejemplificante que cualquier otra pena, y quien cause una lesión leve tendrá que cubrir el daño de acuerdo con un tabulador establecido, además habrá de realizar trabajo comunitario; así la sociedad y los ofendidos empezarán a tener confianza en un sistema legal que ahora repudian y desprecian.

Para que este proyecto logre funcionar no se requiere, más presupuesto, ni más personal en los juzgados, ni más policías, solamente la voluntad y la decisión de organizar el primer nivel, el más elemental, pero quizá el más importante de la seguridad pública y de la justicia en el país, por eso en el proyecto integral de reformas, uno de sus elementos fundamentales es el de establecer la Ley de Justicia Cívica que deberá estar basada en la reparación del daño, en el trabajo comunitario, en jueces de barandilla que de verdad impartan justicia y en policías que le respondan a la comunidad.

Un apartado especial, merece el análisis de las corporaciones policíacas por la organización, estructuras y sobre todo la función que tienen de contacto inmediato con la ciudadanía a la cual deben servir con eficacia y eficiencia.

En nuestro país existen varios tipos de policías: Federal, estatal y municipal, así como las policías ministeriales o judiciales, y como sabemos no se encuentra bien precisada la actuación de estas policías preventivas y judiciales o ministeriales. Fue hasta la creación de la Policía Federal Preventiva que se hizo un esfuerzo para buscar legalizar su actuación.

A consecuencia de la desregulación policial, existe una falta de control de las mismas. Un ejemplo claro, es precisamente la policía ministerial o judicial ya que los Códigos penales sustantivos y adjetivos regulan su actuación en forma tan abierta que les permite actuar sin tener que sujetarse a un procedimiento cerrado, sino al contrario, conllevan amplios márgenes de decisión en su proceder, lo cual lógicamente los impulsa a los desvíos de la ley comenzando por el abuso de autoridad.

A nivel estatal existen 32 cuerpos de policía judicial y 32 de seguridad pública y a nivel municipal existen miles de cuerpos policiales en todo el país, aunado a los múltiples cuerpos de seguridad privada.

El exceso de corporaciones policiales, combinado con la falta de normas coherentes provoca innumerables conflictos entre los mismos cuerpos de seguridad que se han manifestado incluso en enfrentamientos armados. El tema policiaco merece análisis y estudios más a fondo pues la ausencia de normas provoca además incerti-

dumbre en el policía, iniciando por que no siente estabilidad en el empleo por ser considerado empleado de confianza, y con ello nunca tendrá un sentido de pertenencia a la corporación policiaca.

El problema es complejo porque a la fecha se han sumado a las amenazas tradicionales de la seguridad pública nacional, el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. El problema no se ha desbordado gracias a que las fuerzas armadas están cumpliendo su papel de resguardar la seguridad nacional, además de que cuentan con un sentimiento de confianza de la población, que no lo tiene en las instituciones de seguridad pública existentes.

Hoy es el día de cambiar a fondo y para bien las leyes que nos rigen, para que los mexicanos podamos libremente y sin temores, escoger nuestro futuro, y ese mismo albedrío debemos ejercerlo para defendernos del delito que nos abrumba, sin las tutelas monopólicas incapaces del Ministerio Público, para exigirles cuentas a quienes nos juzgan, para que ellos también sean juzgados por la comunidad, apoyando a aquellos que por fortuna son dignos y honorables, pero también para exhibir a quien se cubre con el manto de la justicia para pervertirla.

El autoritarismo que padecemos por siglos, no puede prevalecer, porque

ningún mexicano bien nacido lo habrá de permitir, y el camino del consenso, de la razón y de la justicia podrá construirse con rapidez y eficacia, si sabemos crear las leyes y las estructuras que el México de hoy nos demanda.

Si esta lección histórica no la entienden las clases directivas, el cambio de todos modos tendrá que venir, pero el precio que habrían de pagar quienes se opongan será el del repudio y el del fracaso como ya lo acreditó la alborada democrática del dos de julio del año dos mil.

II.- Nuevo sistema jurídico penal mexicano.

El sistema jurídico penal mexicano, que se inició con la Constitución Política de 1917, ya no tiene nada de moderno, pero sobre todo por su contenido, tanto en la Ley fundamental como en las leyes secundarias, pues está plasmada de burocracia legal, inequidades y desequilibrios tanto procesales como sustantivas.

En materia de seguridad pública, pero también de justicia penal, se debe adecuar la legislación para que responda a los intereses de la comunidad, estableciendo un cambio radical en todas sus estructuras, por lo que deben ser integrales, en todas las leyes que convergen en el problema, pues no se trata de tapar un hoyo y destapar otro.

Para que la reforma sea de fondo se deben establecer en las diferentes

leyes, principios jurídicos que darán fundamento al nuevo sistema jurídico penal.

A.- PRINCIPIOS RECTORES DE LAS REFORMAS PENALES:

1.- Legislación única en materia penal.

Uno de los graves problemas de la legislación penal en nuestro país, es la diversidad de la misma, no es concebible que existan 32 Códigos Penales y el mismo número de Códigos de Procedimientos Penales, además de la legislación Penal Federal, las leyes orgánicas de las Procuradurías federales, estatales, leyes especiales que establecen delitos y los cientos de leyes municipales que se refieren a la materia penal.

La anterior burocracia legal tan alarmante, es la primera en provocar la inseguridad social, puesto que la delincuencia individual y organizada aprovecha esta compleja maraña legal para no ser sancionados, y para el caso de que existiere alguna autoridad honesta que quiera aplicar las leyes penales, se encuentra con esta problemática, y si le agregamos el porcentaje de ignorancia del contenido de las leyes, lo cual es muy común, el presunto responsable nunca será sancionado ni en primera ni en segunda instancia y por si fuera poco cuenta con el extraordinario recurso del juicio de amparo.

Por lo anterior, es que se propone la unificación de la legislación penal para toda la República, comenzando con las reformas a la Constitución para que la facultad de legislar en materia penal sea exclusiva del Congreso de la Unión y como consecuencia se puedan expedir un Código Penal y otro de Procedimientos Penales Unicos para toda la República, clamor insistente de toda la sociedad mexicana y por supuesto de los concededores del derecho.

2.- La eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

Una de las instituciones jurídico-penales que en su momento cumplieron con su función, lo es el Ministerio Público, la cual indudablemente como tal, fue bien pensada y estructurada para llevar a cabo su función, esta gira alrededor de un principio jurídico de relevancia, que consiste en que es una Institución de buena fe que representa a la sociedad.

En la actualidad dicho principio ha sido rebasado, desafortunadamente por los resultados, ya que los agentes del Ministerio Público han sido alcanzados por la corrupción generalmente provocada por la delincuencia organizada, y por supuesto por el abuso de autoridad frente al ciudadano común, participando de acción y de omisión en su extorsión y como si fuera poco, con el uso indebido del monopolio del ejercicio de la acción

penal, con lo que ha impedido el acceso de la ciudadanía a la justicia que imparte el poder judicial.

Por lo anterior, es necesaria la eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal, para que lo comparta con quien verdaderamente resiente los efectos de la acción delictiva, la víctima.

3.- El control jurisdiccional de la actuación del Ministerio Público.

Debido a los resultados que a través de décadas se han alcanzado por parte de la institución del Ministerio Público, en virtud de que se convirtió en una autoridad que reprime el acceso de la ciudadanía a la justicia, sin tener un superior que vigile su actuación y sus decisiones, tanto de integración de averiguación previa como sus determinaciones de ejercer o no la acción penal, se hace necesario que esta institución tenga una supervisión legal, que no puede ser otra que el órgano jurisdiccional que es el facultado para impartir justicia.

Se hace necesario el control jurisdiccional del Ministerio Público en beneficio de la ciudadanía puesto que los jueces decidirán si se somete a juicio o no al presunto responsable, con lo cual se evitará todo tipo de corrupción que actualmente se presenta de manera grave en las agencias del Ministerio Público.

4. La tramitación de la Averiguación Previa ante el Juez.

Este principio rector tiene que ver con los dos anteriores, pues al tramitarse la averiguación previa ante el juez se tendrá el control de su trámite por parte del órgano jurisdiccional. El Ministerio Público no podrá decidir unilateralmente si ejercita o no la acción penal, pero además con esto, se compacta el procedimiento penal puesto que si se acepta la reforma, el tiempo tortuoso con todas sus complejidades, en el que se tramita la averiguación previa, se elimina, pues dicho procedimiento se tramitará ante el órgano jurisdiccional, sin que se repitan pruebas en virtud de que ya se están desahogando ante el Juez Penal.

5. Reconocimiento constitucional de la víctima como parte procesal.

El sistema jurídico penal mexicano contiene muchos principios que le dan reconocimiento internacional, pero hasta la fecha ha carecido del justo equilibrio entre el presunto responsable y las víctimas u ofendidos por el delito, es cierto que existen normas aun a nivel constitucional que se refieren a los derechos de la víctima, los cuales en pocas ocasiones se hacen efectivos, entre otras razones por la corrupción existente, y porque sus derechos siempre ha estado dispersos.

Independientemente de la referencia a los derechos de la víctima, es esencial que la Constitución le otorgue el derecho a ser considerado como parte procesal, con todos los derechos que esto conlleva, lo cual significaría el verdadero equilibrio procesal con el presunto responsable o sujeto activo del delito.

Además de lo anterior, también se propone una reforma para que en el Código de Procedimientos Penales exista un capítulo de los Derechos de la Víctima y del ofendido en el que se agrupen todos los derechos que se establecen en las diferentes normas, lo cual obviamente dará como resultado un mejor ejercicio de los mismos.

6. Privilegiar como sanción la reparación del daño.

Este principio que deberá establecerse en las leyes penales, es totalmente en favor de la ciudadanía que se ubica como víctima u ofendido del delito, pues aunque el delincuente deba ser castigado con otro tipo de sanciones, lo que nunca ha visto la víctima, es la reparación del daño que sufrió, la cual en primera instancia es la que más le interesa.

El Estado debe garantizar, además de la reparación del daño, que la víctima lo obtenga de inmediato para que realmente se repare el daño.

7. La colaboración obligatoria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para lograr el objetivo de la seguridad pública es imperioso que todas las autoridades que integran el Estado Mexicano colaboren, pero sin que esté a su decisión colaborar y participar mucho menos por una situación política o coyuntural, la colaboración debe ser obligatoria, participando el gobierno federal, estatal y municipal así como los poderes legislativo y judicial, todos los cuales deberán integrar el Consejo Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal, este Consejo deberá organizarse para reunirse periódicamente, escuchar los informes de las diferentes áreas y tomar decisiones, esto es, si están reunidos los tres poderes y hay alguna falla en las leyes se deberá promover su reforma, si existe algún problema en la procuración de justicia como la integración de los expedientes, o la obtención de pruebas para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, se deberá tomar la medida correspondiente y por supuesto si existen errores o fallas en las sentencias que emita el poder judicial, también se deberá tomar la medida correctiva que corresponde.

Todo lo anterior, como se puede observar indudablemente que redundará en un mejor Estado de derecho y

en el establecimiento de la seguridad pública que la sociedad reclama

8. La justicia cívica.

El elemento más importante para establecer la seguridad pública es poder responderle a la comunidad en sus problemas cotidianos, en los conflictos menores que a diario se presentan y que resiente directamente en sus personas, derechos o bienes, lo que se puede hacer a través de la legislación relativa a la justicia cívica, por supuesto unificada para todo el país, en la que los jueces cívicos con el auxilio de la policía preventiva deberán atender mediante una justicia pronta y expedita a todos los ciudadanos.

Los jueces cívicos deberán, en un procedimiento breve determinar si se llevó a cabo la infracción cívica y de inmediato imponer la sanción que corresponda, privilegiando la reparación del daño y el trabajo comunitario.

Dentro de esta justicia cívica deberá integrarse a los delitos menores, que serán suprimidos de la legislación penal ya que son los que se manifiestan en todo momento y lastiman cotidianamente a la sociedad, pero además porque actualmente los reclusorios están abarrotados por personas que cometen delitos menores, a los que sí sentencian con sanción privativa de la libertad, puesto que los que cometen delitos mayores o delincuencia organizada, con todos los recursos con que cuentan y las

deficiencias de la legislación y de la justicia, difícilmente ponen un pie en los reclusorios, por lo anterior se resolverá el problema insostenible del hacinamiento de personas en los reclusorios

9. La organización de una Policía Nacional.

La Policía Nacional es un proyecto largamente acariciado, pero los intereses contrarios no han dejado que se establezca, esta clase de policía es la única que ha funcionado en otros países, también puede funcionar en el nuestro.

Con esta institución sucede lo mismo que con las leyes, existe una por cada estado, otra para cada municipio, existe la llamada policía preventiva y la policía judicial y un número interminable de corporaciones privadas con funciones de policía.

Esta diversidad de corporaciones policiacas es aprovechada por la delincuencia, pues no permite coordinación ni colaboración, pues se encubren en la competencia territorial o legal, pero sobre todo en la corrupción para no colaborar ni prestar auxilio a otra corporación.

Por lo anterior, es inminente y necesario la organización de una policía nacional, que tendrá una sola unidad de mando y coordinará las acciones de prevención y persecución del delito con resultados que, indudablemente, serán mejores que los actuales.

10. La reorganización del Sistema Penitenciario.

Ya se ha planteado en el capítulo anterior, el drama carcelario, el verdadero problema es que se resuelva y pronto, por lo que si el proyecto integral de reformas jurídicas logra salir adelante, adaptándose por nuestro sistema jurídico penal, existe también una esperanza real y tangible de resolver el problema carcelario que, en la forma en que se ha manejado, ya fracasó y no puede seguirse planteando de la misma manera, ahora es el momento de enfrentar este problema para darle la solución que evidentemente la sociedad reclama.

Como ya hemos hecho referencia la organización del sistema penitenciario será consecuencia de las reformas legales y la resolución de la crisis carcelaria se podrá observar si la reforma integral que se propone se llega a establecer.

B.- LEGISLACIÓN QUE SE CREA Y REFORMA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas constitucionales que se proponen, son necesarias para darle el fundamento constitucional a las leyes y reformas que se pretenden establecer y que darán el soporte legal sobre el cual girará el nuevo sistema jurídico penal mexicano.

Partiendo de esta premisa, las modificaciones propuestas para el artículo 16 Constitucional permiten adecuar la idea plasmada en la propuesta de Código de Procedimientos Penales para toda la República, relacionada con el principio de com-pactación del procedimiento penal.

En el apartado A del artículo 20 de la Constitución se proponen modificaciones congruentes con los principios propuestos en los Códigos Penal y de Procedimientos Penales relativos al equilibrio jurídico entre el presunto responsable o procesado y la víctima.

Por lo que respecta al apartado B del artículo señalado, se propone dejar plasmados los principios relacionados con los derechos de las víctimas u ofendidos del delito, pero sobre todo el ser parte durante el proceso penal.

En el artículo 21 constitucional se establecerá el derecho de la víctima y ofendido de efectuar las diligencias necesarias a fin de que se integren los elementos del delito y, en su caso, la probable responsabilidad del inculpado, con lo que se confirma el carácter de parte de la víctima y el ofendido.

En el mismo artículo se propone que los Jueces de Paz conozcan de las infracciones a que hace referencia la Ley de Justicia Cívica que también se propone.

En el artículo 73 se propone establecer como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, legislar en las materias penal, de justicia cívica, de menores infractores y penitenciaria. Lo anterior es indispensable a fin de tener la posibilidad de uniformar criterios en la legislación y evitar las contradicciones involuntarias y las diferencias de criterio que son muy comunes en los diferentes estados de la República mexicana.

Esto representa el punto medular de la propuesta, puesto que si se logra sensibilizar al Congreso de la Unión, se podrá tener un gran avance a fin de lograr la reforma integral que en materia de seguridad pública, se requiere.

Por último, la propuesta de modificación al artículo 122 constitucional, que se refiere al *status* jurídico del Distrito Federal, con el objeto de evitar la duplicidad de funciones, tomando en consideración la propuesta del artículo 73 que establece la facultad del Congreso para legislar en materia penal, de justicia cívica, menores infractores y penitenciaria, la cual debe ser exclusiva.

2- Código Penal.

Como ha sido debidamente explicado, la idea es que exista un Código Penal Único para toda la República, en el que se establezcan los principios que la situación de la sociedad actual requiere, entre los que se encuentran los siguientes:

- Contendrá todos los delitos que se pueden llevar a cabo en las distintas regiones de la República.
- En todos los casos se establecerá la reparación del daño, la cual será conmutable por trabajo remunerado a favor de la comunidad, siempre que se cumpla con el pago de la reparación del daño se podrán otorgar beneficios como: reducción, conmutación o suspensión de la pena.
- Decomiso de los bienes producto del enriquecimiento ilícito, se aplicará su producto al Fondo para la Atención de las Víctimas del Delito.
- Facultad del órgano jurisdiccional de hacer efectiva la caución de no ofender, a favor del fondo para la atención de las víctimas del delito.
- Se incluye al denominado secuestro express, como una modalidad equiparable al secuestro.
- Se excluye el delito de portación de armas, ya que será tratado en la ley de justicia cívica.

3.- Código de Procedimientos Penales.

Dentro de la reforma integral en materia penal, es primordial que se tenga

un procedimiento penal único mismo que facilitará la impartición de justicia, por lo que, además de lo que señala el Código de Procedimientos Penales, se proponen varios principios rectores entre los que se encuentran los siguientes:

- Se elimina el monopolio del ejercicio de la acción penal.

El ejercicio de la acción penal lo llevará a cabo el Ministerio Público, conjunta o separadamente con quien acredite la calidad de víctima u ofendido del delito.

- Compactación del procedimiento penal a través de la averiguación previa se tramitará ante el Juez por lo que la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad se hará ante el juez, con lo que se evitará la duplicidad en el desahogo de pruebas y se buscará establecer un plazo menor para el trámite del proceso.
- Jurisdicción concurrente para recibir denuncias o querellas, el ciudadano podrá denunciar, ante la autoridad más cercana a su domicilio, es decir, el inicio de la averiguación se hará ante el ministerio público más cercano al lugar de los hechos, el cual estará adscrito al juez correspondiente.

- Ampliación del horario de labores:

Las agencias del Ministerio Público y juzgados tendrán un horario de actividades las 24 horas del día, el ciudadano deberá ser atendido de inmediato y al momento de ocurrir los hechos, en el preciso momento en que lo necesite y no cuando las autoridades trabajen.

- Creación de un capítulo especial en el código federal de procedimientos penales, para agrupar los derechos de la víctima o el ofendido, en el que se incluyen los siguientes:

- ✓ Que se le informe por parte del Ministerio Público sobre el estado y avance de la averiguación previa y el proceso penal.
- ✓ Que se le informe los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga.
- ✓ El derecho a ser parte procesal, conjuntamente con el Ministerio Público.
- ✓ A estar presente por sí o por conducto de su representante durante el desarrollo del procedimiento.

- ✓ Aportar pruebas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.
- ✓ Para aportar al Ministerio Público o al Juez todas las pruebas y datos para establecer la cuantía del daño causado, quienes tendrán la obligación de recibirlos.
- ✓ A que se le proporcionen traductores e intérpretes para interponer recursos legales en lo relativo a la reparación del daño y las medidas precautorias conducentes a garantizarlos, así como a la decisión del Ministerio Público del no ejercicio de la acción penal.
- ✓ A recibir de manera gratuita copia simple o certificada de las constancias que obren en la averiguación previa o proceso penal.
- ✓ Utilizar los careos supletorios cuando sean menores de edad, discapacitados o adultos, tratándose de delitos que atenten el normal desarrollo psicosexual.
- ✓ Tratándose de delitos por querrela se le informará claramente a la víctima de la trascendencia de otorgar el perdón.
- ✓ Se establece el orden de los beneficiarios con derecho a recibir

el monto de la reparación del daño.

- ✓ Creación del fondo para la atención a las víctimas del delito.
- ✓ Para presentar quejas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por violaciones a sus derechos.
- **Medidas para la reparación del daño:**
 - ✓ Determinación inmediata del monto de la reparación del daño y la garantía en póliza a favor de la víctima cuando esta proceda.
 - ✓ Se establece el trabajo para el sentenciado en instituciones de asistencia social o educativas tendiente a garantizar la reparación del daño.
 - ✓ La indemnización del daño material y moral.
 - ✓ El resarcimiento de los perjuicios ocasionados será en términos de la legislación civil local.
 - ✓ Se establece quiénes se encuentran obligados a la reparación del daño.
 - ✓ Tratándose de delitos culposos, se establecen los casos en que

los vehículos objeto de delito queden como depositarios las víctimas, a fin de garantizar la reparación del daño.

- ✓ Los vehículos involucrados en la comisión de algún delito, sólo se detendrán cuando no sea garantizada la reparación del daño.
- ✓ Se establece como excepción a la depositaria a favor de la víctima, los vehículos que hayan sido robados.
- ✓ La obligación del Servicio de Administración de Bienes Asegurados "SERA" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para enajenar bienes a favor del Fondo para la Atención a las Víctimas del Delito.
- ✓ Responsabilidad subsidiaria del Estado para el pago de la reparación del daño por delitos cometidos por sus servidores públicos.
- ✓ Se establece el procedimiento de reparación del daño por un tercero que será en la vía civil.

4- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Esta ley se tendrá que reformar para adecuar la o las reformas consti-

tucionales, así como del Código Penal y de Procedimientos Penales Federales, sobre todo en materia de :

- Compactación del procedimiento penal, y establecer que el Ministerio Público tenga la obligación de vigilar que no se repitan diligencias de pruebas, es decir, evitar la duplicidad en su desahogo a fin de dar celeridad al proceso penal.
- Acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad ante el Juez.
- Control jurisdiccional al Ministerio Público ya que su actuación, en todo momento se realizará ante el Órgano Jurisdiccional.
- Que la integración de la Averiguación Judicial será ante el Órgano Jurisdiccional.
- Se deberá suprimir la facultad de recibir denuncias en forma directa por parte de la policía judicial.
- Se deberán suprimir las facultades del Ministerio Público para resolver sobre la detención o libertad del inculpa-do.

5.- Ley Federal de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados.

- Se adecua la terminología del órgano administrativo descon-

centrado Prevención y Readaptación Social, de acuerdo al Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública.

- Se establece la coordinación en materia penitenciaria, de la Federación con los Estados de la República y el Gobierno del Distrito Federal.
- El trabajo y la reparación del daño, serán requisitos indispensables para la obtención de los beneficios preliberatorios de los sentenciados.
- Se crea el Consejo Técnico Interdisciplinario en los Centros de Readaptación Social de la República, para robustecer las actividades de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios.
- Se establecen los lineamientos de clasificación de los internos según su situación jurídica y se fijan los parámetros para los internos considerados de alta peligrosidad en los Centros Federales de Readaptación Social.
- Se establece el trabajo penitenciario con carácter obligatorio y la distribución porcentual de las utilidades que genere, entre el sentenciado, su familia y sus gastos en la Institución penal.

6.- Ley de Justicia Cívica.

Como ya lo hemos señalado existen, y a diario se prestan en el seno de la comunidad, infinidad de conductas antisociales que agravian en mayor o menor medida a la sociedad, misma que requiere de su atención inmediata por parte de las autoridades por lo que es imperante que se expida la Ley de Justicia Cívica, misma que deberá regular y proporcionar el fundamento legal para una justicia pronta y expedita justicia de barandilla, que deberá girar sobre un procedimiento oral y gratuito, privilegiando las acciones de reparación del daño y el trabajo comunitario.

Esta ley deberá contener aquellos delitos menores que efectivamente agravian a la sociedad pero que dentro de la justicia penal solo han servido para incrementar la delincuencia, fomentar la corrupción y el hacinamiento en los reclusorios, por lo que se propone que esta Ley contenga los siguientes principios rectores.

- La sanción de arresto se reduce a un máximo de 36 horas, que es la privación de la libertad por un período hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.
- Se establece el trabajo en favor de la comunidad.
- Se propone cambiar algunos delitos menores a faltas administrativas sólo para primodelincuentes, se establecen como Infracciones Agravadas algunos delitos menores que reciben tratamiento de faltas administrativas y se aplican para quienes realizan este tipo de conducta por primera ocasión.
- En caso de conducta reincidente, se aplica la sanción penal. Se precisa que no se brindará la oportunidad de considerarse como falta administrativa a las personas que realicen una conducta reincidente respecto de las infracciones.
- Establece un proceso conciliatorio, el juez al iniciar el procedimiento establecido, dará paso a un proceso conciliatorio entre las partes con el fin de avenirlas respecto a la posible falta y acordar una buena convivencia y en su caso el pago de la reparación del daño causado.
- Establece un procedimiento oral y público que se substanciará en una sola audiencia.
- Se privilegia la reparación del daño como uno de los

objetivos principales, en todos los casos los jueces deberán privilegiar la reparación del daño.

- Se señala el establecimiento de un fideicomiso denominado fondo para la atención de las víctimas de delito, el Consejo de Justicia Cívica, en cada entidad Federativa administrará el Fideicomiso creado para atender a las Víctimas del Delito.
- Se establece un consejo de justicia cívica.
- La justicia cívica es autónoma, respecto de las responsabilidades jurídicas de cualquier otra índole.

7.- Ley del Registro Público Vehicular.

Otro de los factores preponderantes que constituyen la inseguridad pública, lo es el robo de vehículos, el cual se ha convertido en el negocio más lucrativo de la delincuencia organizada, después del tráfico de drogas, pues se han constituido bandas internacionales que se dedican a este lucrativo ilícito penal, y aun conociendo esta circunstancia no se ha concretado un Registro Nacional de Vehículos para poder detectar a estas bandas tan peligrosas.

Por lo anterior se propone crear un Registro Público Vehicular a cargo del

Estado que tenga carácter nacional y totalmente gratuito, Ley en la que se deberá contener entre otros los siguientes principios:

- Se crea el Registro Público Vehicular, de la Secretaría de Seguridad Pública, que sustituye al Registro Nacional de Vehículos, de la Secretaría de Economía.
- La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las Secretarías de Seguridad Pública u organismos análogos de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.
- El registro público vehicular es un derecho de todos los propietarios de vehículos y es un servicio público gratuito.
- Se establece como obligatorio de todas las autoridades que intervienen proporcionar al Sistema Nacional de Seguridad Pública, su padrón vehicular, robo y recuperación de vehículos.

8.- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Es importante hacer una revisión sobre el tratamiento que deberá llevarse a cabo con los menores infractores, los cuales independientemente de su edad

en muchas ocasiones cometen delitos con todas las agravantes y en circunstancias peores que los mayores de edad, además de hacer dicha ley congruente con el nuevo sistema Jurídico Penal Mexicano.

Se establece un proceso sumario de atención para cada menor infractor.

Se instituye el trabajo comunitario por parte del menor infractor como actividad rehabilitatoria y se privilegia el concepto de reparación del daño como una prioridad a ser resuelta en los procedimientos señalados.

Para todos los menores entre once y catorce años, las medidas de orientación, protección y tratamiento externo e interno serán educativas y escolares y a los menores de catorce a dieciocho años, se les aplicarán, preferentemente, jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

9. Ley de Coordinación Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal.

La Ley que establece las Bases de Coordinación Nacional para la Seguridad Pública, constituyó un gran esfuerzo y estableció loables avances, pero debe ser, como todas las leyes, reformada y actualizada a las circunstancias actuales, sobre todo al establecer la obligatoriedad de la colaboración de la

autoridades penales y judiciales en toda la República y la participación obligatoria de los tres Poderes que integran al Estado, Legislativo, Judicial y Ejecutivo, de los tres órdenes de gobierno, estatal federal y municipal, ya que la seguridad pública y justicia penal es un problema del Estado mexicano y no sólo de uno de sus poderes, la ciudadanía mexicana requiere que el Estado mexicano le proporcione la seguridad pública necesaria para su desarrollo integral.

Por lo anterior, esta Ley deberá contener entre otros los siguientes principios:

- Principio de obligatoriedad y generalidad de la ley.
- La ley tiene por objeto la coordinación y colaboración obligatoria en materia de seguridad pública y justicia penal en las tres esferas de gobierno, por ser de orden público, interés social y observancia general.
- Establecimiento del servicio civil de carrera policial para los integrantes de las instituciones de seguridad pública del país.
- Establecimiento del consejo nacional de seguridad pública y justicia penal como instancia superior de coordinación, que se

integra por los titulares del poder ejecutivo y judicial, así como por los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.

- Principio de seguridad jurídica, a través de la estructuración del sistema nacional de información en el que se incluye el personal de seguridad pública, así como el Registro Nacional de Armamento y equipo, el de control vehicular y el de los servicios de seguridad privada, con la finalidad de crear un banco de datos actualizado.
- Se establece la creación de la base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, de la que se dará de baja a aquellas a las que se les dicte resolución de libertad por desvanecimiento de datos, falta de elementos para procesar o sentencia absolutoria.
- Principio de selección y capacitación policial, que establecerá la depuración del personal de seguridad pública a nivel nacional.
- Se propone la creación del instituto de estudios sobre seguridad pública y justicia penal.

- Se establecen mecanismos y procedimientos con la participación de la comunidad en actividades de seguridad pública, procuración y administración de justicia en el país.

Conclusiones

Los argumentos expresados evidencian la necesidad de una reforma integral para la seguridad pública, sobre todo porque el Sistema Jurídico Penal vigente ya fracasó, y la sociedad cada día mas demandante exige los cambios inmediatos en esta materia.

Las reformas en materia jurídica penal, con el objetivo de alcanzar la seguridad pública, no es posible retardarlas, pues se corre el riesgo de que la delincuencia organizada, el incremento de la violencia y la propia sociedad se vuelvan incontrolables.

La sociedad ya no acepta paliativos, ni discursos con promesas que no se cumplen, por lo que los cambios en las leyes deben ser estructurales, que marquen la diferencia entre un sistema autoritario y un proyecto democrático. Para que el proyecto de seguridad pública pueda funcionar a cabalidad se deben reformar estructuras en la legislación penal que ya están obsoletas y que no dan los resultados que la gente demanda.

Todos sabemos que el principal problema que en la actualidad enfrenta

nuestro país, junto al desempleo, lo constituye la inseguridad pública, la cual se manifiesta en todas las regiones del país con altos índices de criminalidad e impunidad.

La reforma jurídica integral que propongo tiene como origen y objetivo a la seguridad pública, pues ésta es la premisa obligatoria para el Estado, quien a través de las autoridades debe salvaguardar la integridad física, los derechos y el patrimonio de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz social.

Un cambio radical en todo el sistema jurídico, es que se debe terminar con la protección a los grandes intereses públicos o privados y a quienes detentan el poder real, incluyendo a los delincuentes, quienes cuentan con garantías individuales que nunca ha tenido la víctima.

El cambio estructural debe estar enfocado fundamentalmente en beneficio de la sociedad, para lo cual es necesario incluir conceptos, que seguramente serán cuestionados, en defensa de intereses contrarios a la comunidad o de teorías tradicionales que no son fáciles de cambiar.

Si a pesar de los retardatarios, de los grupos de poder real y de los que no quieren para México un verdadero cambio, se logra introducir la reforma integral jurídica en materia penal, habremos hecho algo por nuestra comunidad.

No podemos seguir con un sistema jurídico penal que ya fracasó, en forma urgente se debe establecer un nuevo sistema jurídico penal que deberá estar sustentado en principios que la sociedad requiere y exige.

Se debe cambiar el abuso de autoridad, la impunidad, el maltrato a la comunidad, los monopolios y autonomías legales injustificables, como la del Ministerio Público, terminar con el desequilibrio legal, procesal y de fondo entre el presunto responsable o procesado y la víctima, pues a quien se debe proteger es a quien resiente en carne propia el hecho delictivo, y buscar en todos los casos que inmediatamente se repare el daño, ya que nunca lo recibe y cuando llega a obtener "algo", es después de un tortuoso trámite legal que dura mucho tiempo, lo que desvirtúa toda concepción de la reparación del daño.

No debemos olvidar que otorgar seguridad pública a la sociedad, es atender de inmediato las necesidades de las personas en el momento y lugar en que lo requieren, por lo que es esencial que se ponga en marcha la justicia cívica, ya que la forma más eficaz de combatir la inseguridad pública es el control y vigilancia en las calles de las ciudades, de las zonas urbanas, rurales o campesinas y en cualquier municipio de nuestro inmenso territorio nacional, ya que son los lugares que producen o reciben el

impacto inicial de la inseguridad pública, a través de las conductas antisociales que no están calificadas como delitos, pero que son el primer paso de lo que necesariamente habrá de convertirse en criminalidad.

Para dar una respuesta efectiva e inmediata debemos enfrentar con valentía y seriedad la inseguridad pública en la primera trinchera que afecta a la sociedad, a través de la justicia cívica, la cual debe dejar de ser una entelequia para convertirse en una realidad eficaz y productiva en defensa de la sociedad.

También se deben incluir en la Ley de Justicia Cívica, los delitos menores, que por su monto y penalidad no ameritan un largo y complicado proceso penal, con lo cual la justicia penal se verá aliviada en un alto porcentaje y se logrará resolver el tormentoso problema de los reclusorios.

Lo más importante es que para que este proyecto logre funcionar no se requiere más presupuesto ni más recursos materiales ni humanos, lo que se requiere es una gran fuerza de voluntad y la decisión de organizar el primer nivel de atención a la ciudadanía, que quizá sea el más importante para la seguridad pública y la justicia penal en todo el país, por eso en el proyecto integral de reformas, uno de sus elementos fundamentales es el de establecer la Ley de Justicia Cívica, la cual debe estar basada en la reparación del daño, en el trabajo comunitario, en

jueces de barandilla que de verdad impartan justicia y en policías que le respondan a la comunidad.

Se deberá tener especial atención en el análisis y estructura de las corporaciones policíacas y sobre todo en cuanto a su misión, ya que constituyen el contacto inmediato con la ciudadanía a la cual deben servir con eficacia y eficiencia.

El nuevo Sistema Jurídico Penal en beneficio de la ciudadanía estará sustentado en varios principios jurídicos, pero para no ser repetitivo sólo mencionaré los más sobresalientes:

- La eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal.
- El control jurisdiccional del Ministerio Público.
- Otorgar a la víctima la calidad de parte procesal.
- Privilegiar la reparación del daño como sanción.
- Atender a la población a través de la Justicia Cívica.
- Coordinación y colaboración obligatoria de todas las autoridades federales y de los tres Poderes del Estado.

Estos principios darán sustento a la reforma jurídica integral que se propone, indudablemente serán cuestionados,

precisamente porque cambian radicalmente el anterior sistema penal, y que deberán establecerse a través de las reformas desde la Constitución Política hasta las leyes secundarias, con lo cual quedará conformado el Nuevo Sistema Jurídico Penal en favor de la ciudadanía.