Investigación jurídica en materia de justicia penal y seguridad pública, realizada por el Doctor Alejandro Gertz Manero

La mayor parte de mi vida profesional, académica y pública, la he dedicado a investigar y a proponer soluciones a los problemas que considero son los más graves que el país ha enfrentado; y me refiero concretamente a la inseguridad y la injusticia en México.

Desde hace más de 25 años, y como consecuencia de toda mi experiencia al respecto, empecé a realizar tareas de investigación específica, sobre justicia penal y seguridad pública. Esos temas tan críticos, los plasmé, en primera instancia, en un libro que publiqué en 2007, cuyo título es ***"Seguridad y Justicia; Sí se puede."*,** en el cual incorporé un diagnóstico sobre lo que estaba ocurriendo en ese momento en la vida de México, hace 17 años.

En esa misma publicación destaqué que, en ese entonces, se cometían anualmente en nuestro país alrededor de 11,910,377 delitos; de los cuales solo 1,403,425 se denunciaban ante el Ministerio Público; lo cual significaba solo el 12% del inmenso universo de esos ilícitos.

También señalé en mi trabajo de investigación que, ese cerca de un millón y medio de delitos denunciados ante el Ministerio Público, dicha autoridad solo consignaba 248,613 ante un juez; equivalente al 18% del total de los delitos denunciados. Y de los 248,613 casos consignados ante los jueces, se obtenían 190,059 sentencias. Lo cual llevó a la conclusión de que el 98% de los delitos quedaban impunes en nuestro país.

Hoy, 17 años después, **se cometen en México alrededor de 31.2 millones de delitos (262% más que en 2007)**; y **se denuncia aproximadamente el 10% de ellos**. Frente a esa realidad, se puede afirmar que, del total de los delitos cometidos en todo el país, el **Poder Judicial solo conoce cerca de 320 mil**; lo que corresponde al **0.25% de total de los delitos cometidos**.

Al comparar las cifras delictivas anteriores con las actuales, se exhibe el crecimiento exponencial y desmesurado de la criminalidad en el país y de la impunidad que lo azota. Y, frente a lo anterior, solo han existido un número muy pequeño de lapsos cronológicos en México en los que el combate a la injusticia y a la impunidad pudo tener un resultado positivo indudable.

Ello ocurrió primero, entre los años de 1970-1971, cuando tuve la oportunidad de encabezar el combate y la defensa del patrimonio cultural

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de la Nación; obteniendo el aseguramiento de más de 40 mil piezas arqueológicas, históricas y artísticas, que habían sido saqueadas. Siendo en ese mismo lapso en el que colaboré para crear la iniciativa de la *"Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos"* y su reglamento, que aún están vigentes.

Posteriormente, de 1975 a 1976, encabecé la defensa del país como Coordinador Nacional de la Campaña contra el Narcotráfico; obteniendo, en menos de dos años, un éxito que no se ha repetido, consistente en el abatimiento prácticamente total de la producción de heroína en México; lo cual me fue reconocido en la Casa Blanca, por el entonces Presidente de los Estados Unidos de América, Gerald Ford.

Entre 1977 y 1982, como Procurador Federal de la Defensa del Trabajo logré que, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, institución desconcentrada del sector laboral, defendiera los intereses de los trabajadores del ámbito federal; quienes, por voluntad propia, acudieron a esa institución, hasta lograr que aproximadamente el 50% de los juicios federales laborales los llevara dicha Procuraduría; y que casi el 98% de los casos fueran favorables a los intereses de los trabajadores.

Más tarde, de 1998 a 2000, tuve la oportunidad, como Secretario de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, de reducir el índice delictivo que había escalado en forma alarmante en la capital de la República; para ubicarlo en un 32% menor, en los delitos que se cometían antes de esta intervención.

Un escenario similar se repitió entre 2000 y 2004, durante los cuales, como el primer Secretario de Seguridad Pública Federal del país, logré que ese lapso fuera el de menor número de delitos en la historia reciente de México; y en el que todos los índices delincuenciales de alto impacto en el país, se mantuvieron a la baja en forma permanente; lo cual infortunadamente se revirtió a mi salida de esa Secretaría, a fines de 2004, para convertirse, a partir del siguiente año, en la explosión delictiva y de impunidad más grande que ha sufrido México.

En razón de ello es que, en el ejercicio de mi vida académica, me concentré en las actividades, los estudios y la publicación a la que he hecho referencia; y en la cual se esboza la situación que existía en 2007; misma que, al confrontarla con la realidad actual, es verdaderamente apabullante.

Por ello, y para encontrar una solución a esta crisis de tal gravedad, he dedicado mi actividad como investigador a preparar y construir integralmente todo un cuerpo jurídico novedoso, coordinado y consecuente; y, con ello, generar una estructura legal que defienda a México ante ese azote que es, sin duda, el más grave que ha enfrentado el México actual.

Este proyecto de solución a la crisis de seguridad y de impunidad en el país, es el más amplio, racional, consecuente e integral, de defensa de la ciudadanía y de las víctimas, contra la delincuencia y la corrupción; e implica una visión humanista que tiene como eje, la vida, la integridad corporal y el patrimonio de toda una población que hoy se encuentra sumida en el temor y en la frustración, frente al imperio del delito y de la corrupción.

Asimismo, este proyecto se materializa en un *"corpus juris"* que defiende a las personas y a su patrimonio; desde los amagos cotidianos más elementales, hasta llegar al saqueo de toda una Nación.

El proyecto se sustenta en un nuevo modelo de protección a la comunidad y se compone de un grupo de leyes que fui preparando escalonadamente durante los últimos cinco años, las cuales vamos a describir:

1. ***Ley Nacional de Justicia Comunitaria***.
2. ***Código Penal Nacional.***
3. ***Código Nacional de Procedimientos Penales***.
4. **Reformas** a la ***Ley de Amparo.***
5. **Reformas** a la ***Ley Nacional de Ejecución Penal***
6. **Reformas** a la ***Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia penal para Adolescentes***
7. **Reformas** a la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Este marco legislativo completo, que está basado en la **prevención del delito**, en la **defensa ciudadana**, así como en el **combate efectivo contra la criminalidad** es, según mi experiencia, la fórmula más efectiva para resolver exitosamente, la situación que actualmente se padece, considerando las siguientes premisas:

- Si la inmensa mayoría de los delitos que más afectan a las bases sociales se contienen y resuelven mediante la **justicia comunitaria**, la presión social habrá de disminuir, permitiendo que la congestión y dilación del resto de las etapas se resuelva de manera expedita; lo cual le restará base social al crimen organizado, y demostrará que una reforma de este calado puede servir a toda la sociedad.

- El **nuevo marco jurídico** de **leyes sustantivas y procesales** que propongo, en esas seis etapas, se enfoca en las siguientes prioridades:

    1. **Justicia comunitaria** que defienda a la inmensa mayoría de la población que está indefensa.

2. **Cancelar el monopolio de la acción penal** del Ministerio Público del fuero común y federal, en los asuntos que no sean oficiales, para así **empoderar a las víctimas** ante la justicia.

3. Obligar a todas las **Fiscalías**, tanto Federal, como locales, a una **rendición de cuentas** permanente y específica, de cada caso iniciado; estableciendo un **sistema de control de actuación individualizado** que involucre a toda la cadena de intervención de agentes del Ministerio Público, policías, peritos y autoridades competentes; y que incluya un **programa de reconocimiento y de sanciones** que sea eficiente y confiable.

4. **Códigos sustantivos y procesales** que **inhiban y sancionen la corrupción** en la prevención, procuración e impartición de justicia; y que den **garantías, fortaleza y reparación del daño a las víctimas**.

5. Si se renueva democráticamente el Poder Judicial y no existe la estructura jurídica para dicho cambio, los fenómenos de ineficiencia y de corrupción se habrán de repetir.

6. Presupuestalmente, este proyecto podría significar **ahorros sustanciales**, ya que los costos actuales de judicialización son muy elevados. Y al reducirse en forma drástica su volumen, a través de la **justicia comunitaria**, ello incidiría notablemente en la compactación de personal y de costos, tanto en los Ministerios Públicos, como en los Poderes Judiciales.

7. Por lo que toca al personal necesario para esta reorganización, los **nuevos jueces** ya electos, que no van a tener que enfrentar las complejas cargas procesales actuales, podrían ser reasignados a estas tareas prioritarias, como **jueces comunitarios** de la más alta jerarquía, percepciones e imagen pública.

8. La propuesta del marco constitucional que sustente el nuevo paradigma propuesto en los cuerpos legislativos.

A continuación, me permito enumerar los objetivos y los beneficios específicos que tendrían y aportarían cada una de las nuevas leyes y de las reformas a las existentes antes descritas:

1. Ley Nacional de Justicia Comunitaria

- Tiene por objeto generar una primera instancia de **defensa social**, frente a la inmensa mayoría de los delitos; generando como sanciones el **trabajo comunitario** y la **reparación del daño**.
- Incluye todo lo que han sido **delitos menores o faltas administrativas.**
- Su objetivo es **contener** a la mayor parte de los **31 millones de delitos sociales** que son precursores de violencia mayor.
- Descarga al sistema de procuración y administración de justicia, al **resolver de forma rápida conflictos sociales.**
- Para lograrlo, se crea la nueva figura de **juez comunitario**, de alta investidura y de capacidad inmediata en la impartición de justicia.
- Se apoya en una ley nacional que debe ser aplicada por los **estados** y fundamentalmente los **municipios**, bajo un sistema de **rendición nacional de cuentas.**
- Se requiere dotar a los **jueces comunitarios** con salarios e instalaciones en proporción a la gran tarea que se les encomiende.
- Lo que no se resuelva en esta instancia pasará a los **jueces penales**, **reduciendo sustantivamente el volumen de casos** judicializables.
- Permite resolver **conflictos vecinales** que no impliquen un delito grave, jurisdicciones voluntarias, solicitudes unilaterales o bilaterales de divorcio, conflictos familiares y la emisión de órdenes de protección.
- Se prevé un régimen de **cumplimiento para las personas servidoras públicas** que laboran en el Juzgado comunitario, para ser sancionadas por conductas irregulares o por el incumplimiento de sus deberes.
- Se efectúan adecuaciones constitucionales para hacer armónico el conglomerado legal.

2. Código Penal Nacional

- Se **homologan los tipos penales** que actualmente se encuentran dispersos en distintas leyes, concentrándolos en una sola codificación.
- Permite la previsión de **tipos penales relacionados con fenómenos regionales**, para ser legislados por las entidades federativas.
- Se reconoce y apoya a las **víctimas** para obtener **justicia y reparación del daño inmediatas.**
- Se establece **un solo criterio** de reglas generales de aplicación nacional del derecho penal.
- Se contempla la **no prescripción de delitos** como homicidio doloso, feminicidio y aquellos que provoquen daños de alta gravedad social, como terrorismo, terrorismo internacional, genocidio, desaparición forzada, tortura y secuestro.

- Se **distribuyen competencias** entre la federación y las autoridades locales con reglas claras.
- Se faculta al **ámbito local** para conocer **delitos de delincuencia organizada**, en homicidio, robo de vehículos y otros delitos del fuero común.
- Se prevé un **sistema de incriminación** abierto para establecer la responsabilidad penal de las personas morales en cualquier delito.
- Se establece el **catálogo de delitos en materia de justicia comunitaria** que puedan ser atraídos para hacer efectivo este sistema.
- Se **eliminan las reglas especiales de prescripción**, aplicando aquellas de **carácter general** previstas, tanto para los delitos fiscales y financieros de querella, así como aquellos que son perseguidos de oficio.
- Se contempla reformar la Constitución para facultar al Congreso a emitir el Código Penal Nacional.

3. Código Nacional de Procedimientos Penales

- En materia procesal penal, se devuelve a las **víctimas** su derecho de **acudir ante los jueces**, **sin necesidad de pasar por el Ministerio Público**, en casos de afectación a intereses particulares, por lo que:
  - ✓ Se **abole** el **monopolio de la acción penal** en todos los asuntos locales y federales de particulares.
  - ✓ Se mantiene el monopolio de la acción penal en la **defensa de los intereses de los estados y de la nación.**
  - ✓ Se somete a **todas las Fiscalías** sin excepción, Federal y locales, a una **rendición de cuentas** permanente y específica, de cada caso iniciado; estableciendo un **sistema de control de actuación individualizado** que involucre a toda la cadena de intervención de agentes del Ministerio Público, policías, peritos y autoridades competentes; y que incluya un **programa de reconocimiento y de sanciones** que sea eficiente y confiable.
- **Reduce los plazos** de atención de los recursos, para lograr su eficacia; procura evitar su uso indebido por parte del imputado y su defensa; impide que su imposición sea motivo para que los responsables de la comisión de un delito se encuentren en libertad, **evitando todos los obstáculos y maniobras contra la impartición de justicia.**
- Se favorece la **rendición de cuentas** por parte de las autoridades, evitando malas actuaciones y corrupción en el sistema de justicia, por lo que se establecen las **responsabilidades de los jueces** frente a dilaciones y maniobras que impidan la justicia, señalando ante qué autoridades acudir y los procedimientos, incluyendo al Tribunal de Disciplina Judicial.

- Garantizar el acceso a la justicia de **grupos minoritarios** como niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas integrantes de pueblos indígenas y afromexicanos, personas migrantes y personas con alguna discapacidad y personas adultas mayores.
- Se hace hincapié en la **lealtad que las partes** deben procurarse para lograr el buen desarrollo del sistema de justicia, invitándolas a conducirse con verdad durante el proceso, con la advertencia de incurrir en algún delito cuando ello no se acate.
- Procura el desarrollo inmediato de todas **diligencias procesales** y restringe la **suspensión de las audiencias**, facilitando el buen funcionamiento del sistema de justicia, pues **impide que se suspendan los juicios** por la declaración de sustracción del imputado, sin que ello implique una violación a su derecho de defensa.
- Reajusta las etapas del proceso penal para **evitar la impunidad** de los delitos.
- Describe la metodología en materia de **pruebas** para lograr sentencias justas.
- Privilegia el derecho de las víctimas a una **reparación del daño** completa e inmediata.
- Establece un procedimiento especial en delitos de **delincuencia organizada**, aquellos cometidos por hechos de **corrupción** y los que impliquen graves **violaciones a derechos humanos**, para lograr éxito en el proceso y el castigo adecuado a quienes los cometen.
- Considera el peligro al que los **Jueces** se exponen en delitos de alto impacto, por lo que se instauran medidas especiales para **reservar su identidad**.
- Se modifican algunos aspectos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para armonizar la norma.

4. Reformas a la Ley de Amparo

- Se faculta al **Ministerio Público** a **promover amparos** en defensa de la sociedad.
- Se establece la absoluta **reducción de plazos** para resolver los amparos de forma expedita. También se establecen las sanciones por su incumplimiento.
- Se dispone que el **Ministerio Público tenga la calidad de quejoso** para defender a la sociedad de las resoluciones que afecten el ejercicio de la acción penal y en el procedimiento de extinción de dominio.
- Se faculta al **Ministerio Publico** para interponer en un plazo inmediato, el amparo en contra de sentencia definitiva por un procedimiento de **extinción de dominio**.

- Se precisa que no tendrá el carácter de **tercero interesado** el imputado que haya sido **vinculado a proceso**.
- Se determina que siempre el **amparo se resuelva de fondo, no para efectos**.
- Se faculta al **Ministerio Público** a promover amparos en su carácter de **representante social**.
- Se establecen **sanciones para juzgadores** que incumplan en resolver en tiempo y forma, el recurso de revisión en la suspensión en materia penal.
- Se define que se causa **afectación del interés social** cuando se conceda la suspensión contra técnicas de investigación, aseguramientos de bienes y medidas cautelares.
- Se propone reformar la Constitución para que el **Ministerio Público** pueda tener el carácter de **parte agraviada** derivado de la afectación a los intereses legítimos y colectivos de la sociedad en materia penal.

5. Reformas a la Ley Nacional de Ejecución Penal

- En materia de prevención y readaptación social, se establecen **tres niveles de internamiento**. Con **cárceles abiertas** para primo delincuentes no peligrosos. **Cárceles con vocación industrial y de rehabilitación**, para presos de nivel medio de peligrosidad. Y **cárceles de máxima seguridad y aislamiento**, en los casos de delincuencia organizada y alta peligrosidad.
- Se establece el **trabajo penitenciario** como fórmula para reducir penas, proteger a las familias de los recluidos, así como para la reparación del daño.
- Se establece el control administrativo máximo para impedir la **extorsión desde las cárceles**.
- Se hacen reformas respecto de los beneficios preliberacionales a efecto de que el acceso a estos sea solo cuando se cumplan los objetivos de la **reinserción social**.

6. Reformas a Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

- La justicia para **personas adolescentes** se ajusta a los cambios generales en defensa de la sociedad.
- Las **sanciones** se ajustan conforme a la **edad**.
- Se establece como sanción el **internamiento** para los delitos de **robo a casa** habitación/habitada; **robo de vehículo** automotor/motorizado; de **transporte de carga** en cualquiera de sus modalidades; **desaparición forzada** de personas; y desaparición cometida por particulares.

- Se reduce el procedimiento para una pronta **restitución de los derechos de las víctimas.**
- Se comprueba la edad de la persona adolescente a través del **dictamen de edad biológica**, brindando una verificación confiable y profesional.
- Establece el derecho a la **reparación del daño**, al instituir que esta sea total.

7. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Estas reformas tienen por objeto dar sustento constitucional a todas las leyes y reformas que componen este nuevo cuerpo jurídico nacional.