

# Diseño estratégico en la incorporación del sistema de justicia penal acusatorio en México

Strategic design incorporating the criminal Justice system accusatory in Mexico

*Daniel Montero Zendejas\**

**RESUMEN:** El presente estudio edifica un diseño estratégico del modelo de justicia acusatorio bajo los signos de marcos teóricos y construcción de nuevos paradigmas para fortalecer la política internacional de derechos humanos bajo los principios del debido proceso penal.

Las experiencias que el estado mexicano ha desarrollado a partir del 2008, en el transito del modelo inquisitorio al acusatorio frente a diferentes variables que se suman a su legislación en materia constitucional, juicio de garantías, justicia restaurativa; al igual que la incorporación de los tratados internacionales a su derecho positivo; confronta las nuevas manifestaciones que la globalidad ha hecho con la macrocriminalidad y con una cultura, muchas veces, de corrupción, simulación, opacidad e impunidad, experiencias, todas ellas, analizadas a la luz de la Ciencia Penal para aportar mecanismos legales y cuya utilidad sea considerada y puesta en la mesa de la discusión teórica y,

---

\* Profesor de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y de la Universidad Nacional Autónoma de México, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. E-mail: damoz777@hotmail.com

en su caso, legislativa a efecto de ser incorporados en la nueva legislación penal de la República Oriental del Uruguay.

La autonomía del ministerio público, el combate a los denominados paraísos fiscales, la lucha en contra de la delincuencia organizada desde la Convención de Palermo, la innovación de mecanismos como la extinción de dominio por parte del estado para absorber las utilidades o recursos de procedencia ilícita que buscan legalizarse mediante prácticas corruptas y de normas elásticas en materia fiscal para “el blanqueo de activos”.

**PALABRAS CLAVE:** Estado. Derecho Penal. Procuración y administración de justicia. Modelo inquisitorio. Modelo acusatorio. Juicio de garantías. Proceso Penal. Ministerio Público. Teoría del Delito. Justicia restaurativa. Transparencia. Seguridad pública. Delincuencia organizada. Tratados Internacionales y extinción de dominio. México.

**ABSTRACT:** This study builds a strategic design model adversarial justice under the signs of theoretical frameworks and construction of new paradigms to strengthen international human rights policy under the principles of due process of law.

The experiences that the Mexican state has developed since 2008, traffic in adversarial and inquisitorial model to deal with different variables in addition to its legislation on constitutional matters, trial guarantees, restorative justice; as well as the incorporation of international treaties into its positive law; confronts new manifestations that globalization has made macrocriminality and a culture, often corrupt, simulation, opacity and impunity, experiences, all of them, analyzed in light of Criminal Science to provide legal mechanisms and whose utility is considered and placed on the table of theoretical discussion and, where appropriate, legislative effect to be incorporated into the new criminal legislation of the Republic of Uruguay.

The autonomy of the prosecution, combating the so-called tax havens, the fight against organized crime since the Palermo Convention, innovation mechanisms such forfeiture by the state to absorb the profits or illegal proceeds seeking legalized through corrupt and elastic taxation rules for “the laundering of” practices.

**KEYWORD:** State. Penal Law. Enforcement and Administration of Justice. Model Inquisitorial. Adversarial Model. Trial Guarantees. Criminal Procedure. prosecutors. Theory of Crime. Restorative Justice. Transparency. Public Security. Organized Crime. International Treaties and Forfeiture. Mexico.

**SUMARIO:** 1. La transición del modelo inquisitorio al acusatorio. Retos y fundamento. A) Primer eje temático: el juicio de garantías y su legislación. Consideraciones generales.

B) Segundo eje temático: fortalecimiento de los Poderes Judiciales de las entidades federativas (provincias). C) Tercer eje temático: reforma al sistema de impartición de justicia penal. D) Cuarto eje temático: otras acciones prioritarias identificadas durante la consulta que se llevó a cabo para la incorporación del modelo acusatorio. 2. El modelo acusatorio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma de 2008. 3. La oralidad en el sistema penal mexicano. 4. La justicia restaurativa. 4.1 La medición penal como instrumento de conciliación entre la sociedad, el delincuente y la víctima. 5. La seguridad pública y la justicia penal. 6. Los retos del modelo acusatorio frente a la delincuencia organizada transnacional. 6.1 Marco jurídico internacional. A) La Convención de Milán. B) La Convención de Viena. C) La Convención de Palermo. D) La Convención de Mérida (contra la corrupción). 7. La extinción de dominio.



---

## INTRODUCCIÓN

La renovación de los sistemas de procuración y administración de justicia son temas esenciales para la preservación del estado de derecho y para crear un ambiente de certidumbre que propicie un desarrollo integral, que asegure las relaciones armónicas entre los gobernantes y gobernados. Pretérito el monopolio de la violencia al igual que el esquema persecutorio de un derecho punitivo, salvaguarda de esa organización social inventada por el hombre y para el hombre, llamado estado.

Ello implica llevar a cabo una profunda revisión de los sistemas jurídicos contemporáneos, donde el respeto a los derechos humanos y el debido proceso contribuyen a la salud pública y al marco normativo en dichas materias, a efecto de dar respuesta rápida y eficiente a los reclamos sociales de lograr una justicia pronta y expedita, en congruencia con el ordenamiento constitucional mexicano en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, tanto de aquellas personas a las que se les imputa un delito como de las víctimas u ofendidos de los mismos; éstos últimos, sujetos procesales lamentablemente dejados en la mayoría de las ocasiones, en el olvido.

Una de las razones de la falta de presentación de denuncias por parte de la ciudadanía, deriva de la ancestral desconfianza hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia. En múltiples casos, quien resulta agraviado por la comisión de un delito, prefiere resentir en su persona o patrimonio los efectos de la conducta ilícita sobre todo tratándose de delitos patrimoniales de cuantía relativamente menor, antes de verse envuelto en complicados procedimientos penales o de enfrentar posibles represalias por parte de la delincuencia. Así el gobierno del estado mexicano, asumió como objetivos rectores de sus políticas públicas, el garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana al plantear en el marco de las últimas reformas constitucionales, una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y con respeto a los derechos humanos, entendiendo éstos como el conjunto de

atributos inherentes al ser humano, que les corresponden por el simple hecho de serlo y que le son indispensables para desarrollarse integralmente. Objetivos que sólo podrán cumplirse con la participación decidida y con la firme voluntad tanto de las instituciones del estado, como de la sociedad en general.

Bajo este esquema, se torna indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico en materia de justicia penal federal, sino su imposterizable revisión integral por parte de los órganos legislativos, como resultado de una consulta nacional entre los actores de esta materia y de las organizaciones de profesionales y del pueblo en general, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo; amén de lograr su cabal aplicación en conflictos de esta naturaleza. De esa manera, su contenido e instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública así como de procuración e impartición de justicia que reclama la sociedad de nuestros días.

El estado de derecho no puede subsistir si las leyes rezagadas frente a las exigencias de una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social son indiferentes a ella; más aún, en los ciclos económicos de la globalización que ha traído como consecuencia la estandarización de la sociedad en ésta aldea en términos de Marshall McLuhan y de un cibercrimen acorde a la delincuencia multinacional en que nos encontramos inmersos.

Esto implica necesariamente no postergar más el tema e incluirlo en la agenda del derecho internacional penal como punto prioritario; por ello, el Poder Ejecutivo Federal, sometió a la consideración de la soberanía nacional, una iniciativa denominada Reforma Estructural al Sistema de Justicia Penal Mexicano, la cual pretende dar respuesta a las aspiraciones de justicia real y afectiva en México, mediante el planteamiento de los esquemas y estructuras bajo las cuales operan las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la justicia, basado en la implantación de un sistema de justicia penal de corte acusatorio que pueda ser aplicable a todos los gobernados en la creación de una nueva policía federal profesionalizada, concentrada en un sólo órgano que ejerza sus facultades de forma eficaz y transparente; al tiempo de dejar en manos de un órgano dotado de autonomía constitucional, la dirección de la investigación de los delitos y la persecución de los acusados y exigiendo mayor profesionalismo para el desempeño de la función de defensor público o privado.

## I. **LA TRANSICIÓN DEL MODELO INQUISITORIO AL ACUSATORIO. RETOS Y FUNDAMENTO**

Es cierto que en ocasiones un delincuente puede ofender a la sociedad o a un individuo, lo que trae como consecuencia la persecución de un delito de oficio o por querrela, respectivamente, lo ideal es que se sujete a un proceso penal y se dicte una sentencia que en su caso lo condene, de esta manera el delincuente ingresa a un centro de reinserción social para ser rehabilitado, como un enfermo antisocial por medio de tratamientos multidisciplinarios, aplicados por profesionistas en sociología, medicina, derecho, entre otros, pero además de procurarle la instrucción obligatoria del aprendizaje de un oficio, en caso necesario que haga posible su integración a la sociedad.

Nos encontramos ante el problema, una falacia, un sistema arcaico, miope y contradictorio, sanciones que van más allá de la ejecución de las sentencias con leyes absurdas, injustas e inequitativas con penas que en realidad parecen verdaderas penitencias medievales.

Pensar que se combatirá la delincuencia con disposiciones de ésta índole es un espejismo, jamás una sociedad podrá evolucionar en ningún aspecto sino a través de la educación y la cultura. El derecho es tan sólo un reflejo de éstas, es pues la motivación del trabajo la igualdad, no como principio procesal sino como valor trascendental entre las leyes de los hombres y el reconocimiento que debe darse a quien está en paz con la sociedad.

En este sentido, el objetivo de toda reforma judicial es asegurar un mayor y mejor acceso a la justicia para todos los habitantes de un estado. Éste acceso implica considerar a la impartición de justicia como un servicio pronto y expedito, capaz de resolver mediante la aplicación del derecho los conflictos de los ciudadanos, así como de generar seguridad jurídica para el conjunto de la sociedad. Estos deben ser los propósitos últimos que animen las diferentes acciones por emprenderse y servir de parámetros para evaluar sus resultados. Una reforma judicial podrá considerarse exitosa si estos objetivos se consiguen de manera plena.

Para lograr lo anterior, resulta indispensable integrar una agenda para la reforma judicial, entendida ésta como un conjunto de políticas judiciales de corto, mediano y largos plazos, articuladas entre sí y con objetivos responsables, tiempos de ejecución, mecanismos de implementación y de evaluación. La variedad de los resultados de la consulta gremial, social y de los órganos competentes obligan a un esfuerzo de síntesis, reagrupación y jerarquización que permitan formar esa agenda a partir de la integralidad del sistema de impartición de

justicia, para permitir a los diferentes actores del sistema orientar su acción con un sentido compartido y explícito, en sus respectivos ámbitos de competencia y responsabilidades.

Una reforma judicial integral no puede alcanzar los objetivos enunciados de un día para otro, supone acciones con diversos periodos de implementación y maduración con independencia de que algunas de ellas puedan iniciarse de manera inmediata. Por ello, conviene establecer plazos que indiquen de manera aproximada el tiempo en que esas acciones deberán realizarse. Para este propósito, se clasifica en una de tres categorías: acciones de corto (1 a 3 años), mediano (3 a 5 años) y largo plazo (5 a 10 años), ello para facilitar una planeación adecuada de los mecanismos de diseño, seguimiento y evaluación. Es necesario reiterar que una reforma de esta envergadura sólo puede construirse sólidamente en periodos de largo aliento, que los resultados difícilmente son inmediatos y que para alcanzarlos se requiere claridad en los objetivos y perseverancia en la ejecución de las políticas.

El análisis de los resultados de la “consulta nacional” encabezada por el órgano supremo del Poder Judicial del estado mexicano, permitió agrupar un número importante de propuestas alrededor de tres grandes ejes temáticos, que fueron:

La reforma de amparo como una condición previa y necesaria pero no suficiente para mejorar sustantivamente la impartición de justicia del país, pues ésta es la institución que articula y da congruencia al conjunto del sistema. La nueva ley en esta materia, recoge tanto los retos como los desafíos de implementación.

El fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, pues ellos son los responsables de dar respuesta a la mayor parte de la demanda de impartición de justicia del país.

La reforma de la justicia penal que atraviesa por una crisis profunda y que requiere de una revisión integral orientada por una aplicación efectiva de los principios rectores de presunción de inocencia, de inviolabilidad del derecho a defensa, oralidad, contradicción, publicidad, intermediación, oportunidad, fundamentalmente, sin omitir el principio de igualdad, concentración, continuidad, para un equilibrio procesal adecuado entre defensa, acusación y víctimas.

Los tres ejes temáticos están interrelacionados, pues no sólo tiene múltiples puntos de contacto, sino que las acciones que se realicen en uno inciden necesariamente en los demás.

A continuación se presentan las acciones que siguieron para una reforma judicial integral. Conviene advertir que ellas no excluyen otras que se exponen en el cuerpo del “libro blanco” (que es empleado por los Ministros de la Suprema Corte previo al principio de jurisprudencia). Se trataba simplemente de apuntar aquellas acciones que se consideran indispensables y urgentes.

## **A) PRIMER EJE TEMÁTICO: EL JUICIO DE GARANTÍAS Y SU LEGISLACIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES**

Los objetivos de la reforma al amparo, se enunciaban de la siguiente manera:

- Consolidar al amparo como un instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la constitución.
- Promover y enfatizar su uso como instrumento de protección de los derechos fundamentales garantizados tanto en la constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Ampliar la base de usuarios mediante la adopción el concepto de interés legítimo.
- Lograr un procedimiento menos formalista y más eficaz.
- Modificar los efectos limitados de las sentencias de amparo para darles, bajo ciertas condiciones, efectos generales y lograr una tutela más eficaz de los derechos fundamentales.
- Precisar el alcance y procedencia de la suspensión para el mismo tiempo que se preserve una protección oportuna, se evite su empleo con propósitos ilegítimos.
- Asegurar un cumplimiento más eficaz de las sentencias de amparo.

Las acciones específicas que se propusieron para alcanzar los objetivos anteriores, se sintetizaron en:

Acción I. Reformar el amparo mediante modificaciones legislativas: las modificaciones requieren de la acción concertada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal para que:

- a) Se consideren proyectos de Ley de Amparo preparados por grupos de expertos en la materia y se considere en la agenda legislativa como un asunto prioritario. En esta materia es fundamental que la discusión se oriente por los objetivos anteriormente señalados y se eviten las distorsiones derivadas de las concepciones tradicionales del amparo,
- b) La Suprema Corte de Justicia o Corte Suprema elabore uno o varios proyectos de reformas a la Ley de Amparo que resuelvan cuestiones puntuales relacionadas con los principales objetivos de la reforma del amparo y que éstos se retomem por los poderes con facultad de iniciativa de ley, o,

- c) La Suprema Corte elabore un proyecto de Código Procesal Constitucional que incorpore a todos los medios de defensa constitucional en un mismo ordenamiento para en su momento, ponerlo a consideración del Congreso de la Unión.

Las acciones a) y b) pueden alcanzarse en el corto plazo, mientras que la acción c) por su complejidad, requiere de mayor tiempo y se ubica en el mediano plazo. La decisión última sobre estas acciones recae en el Congreso de la Unión, por lo que se requiere que los diversos actores que se han pronunciado sobre la necesidad de la reforma del amparo entre otros los órganos de impartición de justicia del país, los abogados y la academia transmitan al Congreso la importancia y urgencia de la reforma. También resulta oportuno apuntar que el apoyo de los Poderes Ejecutivos, tanto a nivel federal como estatal, es un elemento fundamental para asegurar el éxito de esta reforma. Debe reconocerse que el amparo tiene impacto directo sobre la gobernanza democrática y el estado de derecho. Sin la reforma del amparo, la reforma judicial enfrentará muchas dificultades.

Acción II. Reformar el amparo a través de la jurisprudencia: independientemente de lo señalado en la acción anterior, el Poder Judicial Federal cuenta con un amplio margen de maniobra para modificar el amparo a través de la jurisprudencia, pues ésta puede convertirse en un instrumento útil de política judicial para incidir en su operación.

La responsabilidad de ésta acción recae principalmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La reforma a través de la jurisprudencia requiere de un programa específico para identificar los cambios que ésta requiera y proponer soluciones, sin embargo, existen hipótesis que en materia penal esta legislación para caso específico es anticonstitucional. Esta labor puede desarrollarse mediante la integración de un grupo de expertos al Poder Judicial Federal. El horizonte temporal de la medida es de mediano plazo.

Acción III. Mejorar la sistematización de la jurisprudencia: como un factor que genera seguridad jurídica, orienta la acción de los agentes que interviene en los procesos jurisdiccionales e impacta al conjunto del sistema jurídico. La Suprema Corte de Justicia debe implementar acciones de corto plazo para mejorar sustantivamente su sistematización. Ello con el objeto de simplificar su consulta y mejorar la comprensión de sus alcances y efectos. Este esfuerzo permitirá además depurar la jurisprudencia para evitar contradicciones entre tesis expedidas en diferentes momentos históricos y asegurar la congruencia con las orientaciones estratégicas de la reforma judicial. Esta labor requiere del trabajo conjunto de los miembros del Poder Judicial Federal.

En el mediano plazo deberá realizarse un esfuerzo adicional para mejorar la calidad de las tesis de jurisprudencia, tanto en su generación como en su contenido y redacción. Adicionalmente, debe explorarse la posibilidad de limitar el ámbito de validez territorial de la jurisprudencia emitida por los tribunales colegiados de circuito donde se generó.

Acción IV. Adoptar medidas del gobierno judicial para la reforma de amparo: el Consejo de la Judicatura Federal mediante sus “acuerdos generales” puede implementar medidas para orientar la acción jurisdiccional y propiciar el cumplimiento de los objetivos de la reforma del amparo. La acción de corto plazo en este ámbito se debe concentrar en definir con claridad aquellas determinaciones de los órganos jurisdiccionales en cuya adopción éstos no incurrirían en responsabilidad y quedarían por ello exentos de una eventual medida disciplinaria. Un ejemplo de ello, es la aplicación de causales de improcedencia que les permita desechar de plano demandas de amparo que son admitidas única y exclusivamente para no incurrir en responsabilidad.

## **B) SEGUNDO EJE TEMÁTICO: FORTALECIMIENTO DE LOS PODERES JUDICIALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PROVINCIAS)**

Los objetivos se resumieron en:

- Reducir significativamente la procedencia y precisar los efectos del amparo directo para fortalecer las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia,
- Establecer procedimientos que garanticen la autonomía de los integrantes de los Tribunales Superiores de Justicia y Consejos de la Judicatura estatales mediante mecanismos más transparentes de designación, remoción y ratificación,
- Promover mecanismos de asignación de presupuestos que garanticen el gasto corriente y permitan programar de inversión multianuales,
- Fortalecer los mecanismos de gobierno y carrera judicial, y
- Promover y fortalecer el uso de medios alternativos de solución de controversias.

Las acciones específicas son las siguientes:

Acción I. Reformar el amparo directo. Los cambios en esta materia estrechamente vinculada con las acciones identificadas con motivo del amparo ya descritas, pueden realizarse mediante la reforma legislativa identificada en la acción número uno, o bien, mediante una serie de acciones concertadas entre el Poder Judicial Federal y los Poderes Judiciales de las entidades federativas. En cualquiera de estas hipótesis, la reforma del amparo directo deberá orientar su procedencia como un mecanismo de control constitucional. Desde el

punto de vista del control de la legalidad, debe considerarse la conveniencia de restringir la procedencia del amparo exclusivamente a la materia de la casación y la posible creación de la casación local. Ello implica prevenir los abusos de su empleo como tercera instancia “funcional”. Estas modificaciones deberán considerar su impacto sobre los procedimientos uni-instanciales (verbigracia, en materia laboral).

Las medidas adicionales deben orientarse a consolidar el estudio de todas las violaciones procesales en el mismo recurso y acabar con el reenvío, explicar los efectos del amparo, revisar la legislación procesal local para hacerla congruente con las funciones del amparo directo y propiciar una mayor diferencia de los Tribunales Colegiados hacia los Tribunales Superiores de Justicia de los estados. Estas acciones deben emprenderse de inmediato y completarse en el mediano plazo.

Acción II. Garantizar la autonomía y rendición de cuentas de los jueces supremos: la Constitución federal o, en su defecto, las Constituciones de las entidades federativas, deben establecer mecanismos de designación, remoción y ratificación que garanticen la autonomía de los jueces supremos y de los integrantes de los Consejos de la Judicatura.

Adicionalmente, las reformas deben considerar la incorporación de mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, tanto de jueces supremos como de consejeros. La rendición de cuentas también debe comprender a los integrantes de los órganos encargados de hacer las designaciones correspondientes. Esta acción, de mediano plazo, es una responsabilidad del constituyente permanente, o en su caso, de los legisladores locales del país, así como del Poder Judicial Federal en lo que atañe a la revisión de los criterios que interpretan el artículo 116 fracción III de la constitución.

Cualquiera que sea el mecanismo que se acuerde, su diseño debe responder a las siguientes características: una definición precisa del perfil de los jueces supremos y miembros de los Consejos de la Judicatura, la intervención de dos poderes en el procedimiento de designación en donde uno tenga la facultad de nominar (de preferencia eliminando el mecanismo de ternas) y el otro de ratificar la designación. En ambos casos el proceso requiere ser transparente, quienes en él intervienen deben rendir cuentas públicamente de los motivos técnicos y aún políticos, que justifican una determinada nominación o designación y deben prohibirse expresamente los mecanismos de cabildeo directo de los candidatos. Finalmente, una reforma en esta materia debe resolver el problema de la ratificación tanto de las constituciones como en la jurisprudencia. Se puede optar por distintos diseños para regular la permanencia de los jueces supremos en el cargo de tal manera que se garantice su independencia y se asegure la rendición de cuentas. Las alternativas pueden incluir términos

suficientemente largos sin ratificación como en el caso de la Suprema Corte de Justicia o en términos más breves sujetos a una ratificación.

Acción III. Garantizar el presupuesto de los poderes judiciales. La asignación de un presupuesto suficiente es de una de las condiciones que contribuye al fortalecimiento de la independencia judicial. Para este efecto se sugiere una reforma constitucional que asegure que los poderes judiciales y demás órganos de impartición de justicia reciban anualmente un nivel de gasto corriente no menor en términos reales al del año inmediato anterior. Por su parte, el gasto de inversión deberá ligarse a programas multianuales con objetivos definidos y mecanismos transparentes de rendición de cuentas. Esta acción es responsabilidad del constituyente permanente o de los legisladores locales, debe realizarse en el corto plazo.

Acción IV. Profesionalizar a los órganos de gobierno judicial. El reto fundamental para el gobierno judicial es incrementar sustantivamente su capacidad para el diseño, conducción y evaluación de las políticas judiciales. Ello requiere personal capacitado en materia de planeación estratégica y una mejor definición de perfil profesional de estos funcionarios.

Esta acción corresponde tanto a los órganos de gobierno de los poderes judiciales en lo particular, como al trabajo conjunto que desarrollan los órganos de impartición de justicia en asociaciones como la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y debe implementarse en el mediano plazo.

Acción V. Consolidar la carrera judicial. Perfeccionar la carrera judicial es una de las condiciones estructurales para mejorar el desempeño de los poderes judiciales y para consolidar la autonomía de los jueces. Aunque mucho se ha hecho en esta materia, existen amplias ventanas de oportunidad que deberán aprovecharse mediante la implementación inmediata de acciones cuyos resultados agregados se verán sólo en el largo plazo. En primer lugar la carrera judicial deberá adoptarse en el corto plazo en todos aquellos poderes judiciales que aún no cuenten con ella, así como de manera general entre los órganos que imparten justicia en el país. Entre las acciones que pudieron instrumentarse de manera prioritaria en el corto y mediano plazos y cuya responsabilidad correspondió en la mayor parte de los casos a los Consejos de la Judicatura u otros órganos de gobierno judicial; se encuentran las siguientes:

- a) Una aplicación rigurosa de la regulación existente en materia de carrera judicial para asegurar que la selección, designación, adscripción ratificación, promoción y remoción de sus miembros respondan exclusivamente a los criterios contenidos en ella,

- b) Transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de administración,
- c) Definir con mayor rigor el perfil de los jueces, magistrados y funcionarios jurisdiccionales en general,
- d) Fomentar el reclutamiento de los egresados más destacados de las escuelas y facultades de derecho del país,
- e) Convocar a concursos abiertos de oposición que permitan a los poderes judiciales reclutar profesionales ya formados y con experiencia que sólo requieren de cursos de iniciación y talleres de prácticas judiciales para desempeñarse en funciones jurisdiccionales y aporten a éstas nuevos enfoques y experiencias que enriquecerán la propia carrera judicial,
- f) Propiciar una capacitación amplia y continua que responda a las diferentes necesidades derivadas de los perfiles de los funcionarios judiciales y que se beneficie de expertos nacionales e internacionales, internos y externos a los poderes judiciales, y
- g) Establecer sistemas objetivos de evaluación del desempeño judicial y relacionarlos con el régimen de disciplina y de estímulos.

Acción VI. Profesionalizar la administración de las unidades jurisdiccionales. Es una tarea que ocupa y distrae una parte significativa del tiempo de los jueces y magistrados en todo el país. Por ello se requiere en el mediano plazo una reestructuración de los modelos de despacho judicial que permita una mejor gestión de los asuntos. Asimismo, debe profesionalizarse en el largo plazo la administración de las unidades jurisdiccionales bien mediante la capacitación de los jueces en esta materia o en su defecto mediante el establecimiento de administradores judiciales profesionales. Esta tarea de mediano plazo, corresponde principalmente a los Consejos de la Judicatura u órganos equivalentes en todo el país.

Acción VII. Incorporar la planeación estratégica en el gobierno judicial. Como cualquier organización moderna, los poderes judiciales deben incorporar la planeación estratégica en los procesos de toma de decisiones y en la administración de su gestión. Ello implica que los órganos de gobierno judicial tendrán que utilizar los instrumentos adecuados de la planeación estratégica, particularmente el uso de herramientas de información y de evaluación de desempeño. Por ello, es necesario capacitar en esta materia a los funcionarios de los órganos responsables del gobierno judicial, así como en el diseño e implementación de sistemas de información que proporcionen los elementos necesarios para una adecuada toma

de decisiones. Esta acción es de mediano plazo y responsabilidad de los órganos de gobierno judicial.

Acción VIII. Promover el uso de medios alternativos de solución de controversias. Se ha experimentado un rápido desarrollo en los poderes judiciales del país. Más de la mitad de ellos cuentan con áreas que ofrecen servicios alternativos de justicia. Si bien el desarrollo de la justicia alternativa es todavía incipiente, las experiencias muestran el importante potencial de instituciones como la mediación que complementan y hacen más eficiente el servicio que se da a través de la justicia ordinaria. Precisamente el carácter complementario de la justicia alternativa respecto de la justicia ordinaria, genera una estrecha relación entre ambas; la primera puede funcionar siempre y la segunda, siempre y cuando lo haga adecuadamente. Del mismo modo, deben diseñarse los incentivos necesarios para que la justicia alternativa sea un mecanismo eficaz para concluir de manera definitiva los conflictos y no una vía para prolongarlos.

En el corto plazo, los poderes judiciales exploraron la posibilidad de iniciar proyectos de justicia alternativa. Para ello fue fundamental recoger las experiencias de proyectos que se encontraban en operación. En el mediano plazo, se consideró la expansión de la justicia alternativa en áreas en donde se tuvo una presencia limitada, verbigracia, la materia penal y mercantil.

No pueden dejar de mencionarse los problemas técnicos que surgen con motivo del empleo de la justicia alternativa. En el mediano plazo los poderes judiciales deben hacer un balance de los resultados de sus programas y diseñar las reformas necesarias para mejorar su eficacia. Al mismo tiempo, el Poder Judicial Federal debe generar jurisprudencia que propicie el desarrollo de la justicia alternativa.

Finalmente, se requiere identificar el espacio de acción del servicio de justicia alternativa y regularlo, para tal efecto, en el corto plazo los poderes judiciales en México establecieron programas de capacitación y certificación de mediadores y árbitros, adicionalmente, se integró un registro de los prestadores de servicios disponibles en cada entidad.

### **C) TERCER EJE TEMÁTICO: REFORMA AL SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PENAL**

Los objetivos se clasificaron por el nivel de prioridad en:

- Lograr un equilibrio procesal adecuado entre los inculpaos, la acusación y los ofendidos,
- Dar plena vigencia a los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración e inmediación para alcanzar un proceso plenamente acusatorio,

- Revisar la política criminal del estado, en particular limitar el uso indiscriminado de la prisión preventiva, así como reducir y restringir la creación de tipos penales,
- Fortalecer la eficacia de la defensoría de oficio,
- Dar autonomía a la actuación del ministerio público y mejorar sustantivamente la calidad de las averiguaciones previas,
- Revisar la jurisprudencia en materia penal para adecuarla a los estándares y la jurisprudencia internacional, en particular en lo relativo al principio de presunción de inocencia y la integridad de los indiciados,
- Considerar el diseño de salidas alternativas al procedimiento penal tales como conciliación, suspensión del juicio a prueba y empleo del principio de oportunidad,
- Tomar en consideración los derechos de la víctima, en particular la reparación del daño y la coadyuvancia a partir de la averiguación previa, y,
- Ampliar el catálogo de sanciones para limitar el uso de la pena de privación de libertad y revisar el régimen jurídico de la ejecución de sanciones, en particular la creación de jueces de ejecución de penas.

Como acciones específicas se clasificaron las siguientes:

Acción I. Rediseñar el sistema constitucional de impartición de justicia penal. Existen al menos tres iniciativas formalmente presentadas al constituyente permanente que proponen reformar el conjunto del sistema de impartición de justicia penal. Estas presentan aciertos y desaciertos, pero sin duda apuntan en la dirección correcta. Se requiere que el constituyente permanente, a partir de una discusión sobre el diseño técnico de las reformas, adopte tan pronto como sea posible las decisiones correspondientes. Asimismo, es necesario que junto a la discusión técnica sobre el diseño de la reforma, se analicen los mecanismos, tiempos y recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su implementación. Una reforma constitucional con problemas de planeación puede tener resultados contraproducentes. Todos los actores del sistema de justicia penal, sin exclusión alguna, deben participar activamente en esta discusión.

Acción II. Reformar la legislación en materia de justicia penal y revisar la política criminal. La reforma constitucional por diversas razones puede resultar impracticable en el corto plazo. Ello obliga a considerar otras alternativas entre las cuales pueden privilegiarse las reformas legislativas a corto plazo, pues el diseño constitucional vigente permite márgenes importantes de mejora, tanto en el fuero federal como en el local. En particular destaca el

espacio existente para propiciar un mayor equilibrio procesal entre las partes. Las reformas adoptadas por el pacto federal deben servir como base para evaluar las alternativas y modelos existentes. Los congresos estatales, los jueces, los agentes del ministerio público, los abogados y la sociedad en general, deben participar activamente en la discusión.

Desde el punto de vista de la política criminal se requiere limitar la creación de nuevos tipos penales sin justificación, revisar los existentes y evitar el empleo indiscriminado de la prisión preventiva. Estas acciones deberán ejecutarse por los Congresos en el mediano plazo.

**Acción III.** Modificar el proceso penal a través de la jurisprudencia. Tiene un impacto directo en el funcionamiento ordinario del proceso penal. Los criterios jurisprudenciales son fundamentales para definir los alcances de los derechos existentes y la manera en la que operan las instituciones del sistema de justicia penal. Bajo esta perspectiva, resulta indispensable revisar y modificar la jurisprudencia existente para eliminar criterios que se alejan de los principios que orientan a proceso acusatorio y determinar la forma en que ésta puede contribuir a construir mayores garantías para consolidar un debido proceso penal. El derecho internacional y la jurisprudencia de los tribunales internacionales proporcionan los parámetros que deben orientar la revisión de la jurisprudencia. Esta acción es de corto plazo y responsabilidad del Poder Judicial Federal y en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Acción IV.** Asegurar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para implementar la reforma a la justicia penal. Cualquiera que sea el escenario de las reformas normativas al sistema de impartición de justicia penal, no tendrá éxito si no se consideran desde su diseño las acciones y los recursos necesarios para implementarlas. Por ello, la responsabilidad de los Poderes Legislativos y aún de los Ejecutivos, no debe limitarse a la aprobación de esas reformas, sino debe extenderse a considerar sus implicaciones en materia de recursos financieros, humanos y materiales, particularmente deberán considerarse las necesidades de capacitación que se deriven de la reforma, mismas que requieren de procesos largos de maduración y de la existencia de una masa crítica de capacitadores. Los Poderes Judiciales deben identificar cuidadosamente la forma en que las reformas van a impactar a los procesos. Las consecuencias pueden incluir modificaciones en la demanda de administración de justicia penal, nuevas funciones para los jueces y la transformación de los espacios en donde se administra justicia, entre otras.

También resulta crucial definir los tiempos de implementación de las reformas, para ello pueden considerarse el uso de programas pilotos o de esquemas de implementación gradual.

Acción V. Fortalecer la autonomía del ministerio público. La autonomía de las Procuradurías de Justicia es una discusión que recorre todo el país. Se requiere que su operación se rija con criterios técnicos y que su actuación garantice imparcialidad y la protección de los derechos, tanto de las víctimas como de los indiciados. Las propuestas existentes se centran principalmente en el otorgamiento de una autonomía constitucional a las Procuradurías, sin embargo esta idea aunque políticamente correcta, no garantiza una solución al problema, incluso puede agravarlo. El tema es mucho más complejo, no puede soslayarse por ejemplo, los problemas asociados con a supervisión y controles efectivos de la acción de Procuradurías. Tampoco puede pasarse por alto que deben transparentar su función y tener mecanismos de rendición de cuentas.

Independientemente del tema de la autonomía, en el corto plazo as medidas pueden pasar su reorganización con el objeto de afinar los controles internos, consolidar el servicio civil de carrera y establecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En el mediano plazo los Poderes Legislativos y Ejecutivos locales, deben discutir los modelos de autonomía constitucional y decidir qué tan conveniente es adoptarlos. En este sentido, el ilustre Profesor Raúl Cervini ha desarrollado importantes trabajos para la fortaleza de este tema en la República Oriental del Uruguay.<sup>1</sup>

Acción VI. Mejorar la defensoría de oficio. El derecho a una defensa a cargo de un abogado constituye un elemento fundamental del proceso penal. Los defensores no sólo contribuyen a garantizar que los procesados puedan tener un debido proceso, sino que su acción también permite revisar que las actuaciones de los agentes del ministerio público se ajusten a la ley. Bajo esta perspectiva, no se puede pensar en mejorar el sistema de justicia penal sin considerar fortalecer a la defensoría pública como el instrumento del estado para garantizar que todo procesado cuente con un abogado que lo represente.

Esta es una dimensión fundamental del derecho a una tutela jurisdiccional efectiva. La acción es de mediano plazo y requiere de la intervención de los congresos para dotar a las defensorías de oficio de mayores presupuestos y de los Poderes Ejecutivos o Judiciales, según sea el caso, para garantizar la profesionalización de los defensores, su capacitación permanente y una evaluación de su desempeño con base en resultados.

Acción VII. Modificar el sistema de ejecución de penas y asegurar la aplicación efectiva de la reparación del daño. El sistema de ejecución de penas enfrenta diversas críticas derivadas tanto de los amplios márgenes de discrecionalidad de las autoridades administrativas, como de la poca transparencia con la que opera. Las reformas en el corto plazo deben

---

<sup>1</sup> [www.fder.edu.uy/contenido/penal/publicaciones.html](http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/publicaciones.html), consultada el día 24 de abril de 2014.

enfocarse en la creación de un sistema que permita garantizar a la sociedad que las decisiones que se toman se encuentran acordes con los objetivos del sistema de justicia penal. La transparencia a los Poderes Judiciales de la responsabilidad sobre la ejecución de sanciones aparece como una alternativa viable; sin embargo, la medida requiere revisar qué implicaciones pueden tener sobre los presupuestos de los Poderes Judiciales y, en general, sobre su organización. Finalmente, debe revisar la lógica del sistema de justicia penal para que no gravite primordialmente en la imposición de penas, sino reequilibrarlo con la aplicación efectiva de la reparación del daño.

#### **D) CUARTO EJE TEMÁTICO: OTRAS ACCIONES PRIORITARIAS IDENTIFICADAS DURANTE LA CONSULTA QUE SE LLEVÓ A CABO PARA LA INCORPORACIÓN DEL MODELO ACUSATORIO**

Junto con las acciones señaladas en los tres ejes, se identificaron con la misma prioridad que refuerzan o complementan aquéllas y que contribuyen a fortalecer la independencia, la eficacia y el acceso a la justicia.

Acción I. Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia o Corte Suprema como Tribunal Constitucional. El diseño del órgano supremo del Poder Judicial debe corresponder al de un tribunal constitucional. Sin embargo, debe mantener un conjunto de competencias y funciones, que superen resabios de su anterior diseño y que en la transición de este modelo dificultan su operación como tal Institución. En este sentido conviene profundizar en la especialización de las funciones de la Corte como tribunal constitucional y eliminar aquellas competencias que por no ser propias de este tipo de órganos, pueden ser ejercidas por otras instancias del Poder Judicial de la Federación, tales como las contradicciones de tesis en materia de legalidad, la determinación de competencias y otras de carácter administrativo. Junto con lo anterior debe preservarse una amplia facultad discrecional de atracción de la Suprema Corte. Asimismo, debe considerarse revisar las reglas y prácticas de acumulación de los amparos en revisión y las controversias constitucionales.

Muchas de estas acciones pueden ser implementadas en el corto plazo por la propia Suprema Corte o Corte Suprema, con independencia de los cambios legislativos que pueden requerirse y que deberán ser llevados a la consideración del Poder Legislativo en el mediano plazo.

Acción II. Rediseñar al Poder Judicial. El fortalecimiento de las funciones de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional obliga a un rediseño del Poder

Judicial de la Federación a fin de crear las instancias encargadas de aquellas funciones en materia de legalidad y administración que dejarían de ser responsabilidad del tribunal constitucional. Diversas opciones en esta materia se encuentran reflejadas en las líneas que anteceden y dependerían de las decisiones que se adopten respecto de la modificación de las competencias de la Suprema Corte. Su diseño correspondería al Poder Judicial de la Federación quien deberá presentarlas a la consideración del Poder Legislativo. Su horizonte es de mediano plazo.

Una cuestión adicional se refiere a la incorporación de los Tribunales Administrativos y Electorales, en su caso, al Poder Judicial. En esta materia no existe consenso, pero tampoco hay razones que sugieran la necesidad de una acción inmediata; por ello, se recomienda continuar con esta reflexión con base en un análisis de sus implicaciones técnicas y materiales y a la luz de los objetivos más generales de fortalecer la independencia, incrementar la eficiencia y ampliar el acceso a estos tribunales.<sup>2</sup>

Acción III. Introducir y fortalecer la figura del “amicus curiae” en procesos constitucionales. Las funciones de un tribunal constitucional trascienden el interés de las partes en conflicto. Para lograr un mayor acceso a la justicia y promover una mejor y más amplia participación social en la defensa de los derechos fundamentales y las controversias políticas, se debe introducir la figura del amicus curiae en algunos mecanismos procesales existentes (verbigracia controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, contradicciones de tesis e incluso en ciertas hipótesis, el juicio de amparo). Existen diversas maneras de lograr este objetivo y que incluyen desde una reforma constitucional hasta modificaciones legislativas. Sin embargo, su implementación puede lograrse en el corto plazo mediante una decisión de la Suprema Corte. En cualquier hipótesis es necesario subrayar que este mecanismo supone el ejercicio de una facultad discrecional del tribunal quien debe determinar en cada caso la manera en que el *amicus curiae* contribuye a informar su decisión.

Acción IV. Mejorar la calidad de las sentencias de los órganos de impartición de justicia. La sentencia es el medio de comunicación más importante de los órganos de impartición de justicia, en ellas se exponen no sólo sus resoluciones, sino los hechos que las originan, los razonamientos que las fundamentan y el sentido de las mismas; tienen un papel clave en la legitimidad y rendición de cuentas de los órganos jurisdiccionales. Las sentencias, en ocasiones, son notoriamente deficientes respecto su estructura, sintaxis y argumentación. Por ello, se requieren acciones de corto plazo para mejorar su calidad, tales como un rediseño de su estructura, revisar su lenguaje, mejorar la argumentación. Corresponde a los órganos

<sup>2</sup> MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho penal electoral*, Editorial Fontamara, México, 2012, p. 176.

de gobierno judicial determinar los mecanismos institucionales responsables de revisar las sentencias que se emiten y establecer lineamientos y buenas prácticas que tiendan asegurar su mejoramiento. A este rediseño deberá seguir en el mediano plazo, las acciones legislativas o reglamentarias necesarias para incorporar en los cuerpos normativos los cambios requeridos.

Acción V. Crear un sistema nacional de información y evaluación de desempeño judicial. La información es una herramienta básica para la planeación y la rendición de cuentas. Deben existir parámetros claros para la medición del desempeño judicial y, en general, para el uso y análisis de la información que se genera tanto en las instituciones judiciales como en las unidades jurisdiccionales. En resumen, la información debe ser una instancia prioritaria para los fines que se pretenden desarrollar desde el inicio en la cadena de custodia y su repercusión en el ámbito jurisdiccional con la sentencia definitiva.

Se recomienda así que cada Poder Judicial cree en el corto o mediano plazo según su grado de desarrollo, un sistema integral de información útil para la planeación y evaluación del desempeño judicial. Estos sistemas deberán estar diseñados de forma tal que permitan la información que producen pueda ser compartida de manera que sirvan de base para la creación de una red y un sistema nacional de información judicial. En este sistema puede considerarse la participación de instituciones afines. La creación de este sistema corresponde a los mecanismos institucionales de cooperación judicial. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.

---

### **EL MODELO ACUSATORIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. REFORMA DE 2008.**

Nuestro sistema de enjuiciamiento penal basado en el modelo penal acusatorio se estableció por el constituyente de 1917, sin embargo, esto se pervirtió no solo en la realidad sino en la teoría constitucional y penal. Se dice que tenemos un sistema mixto, sin embargo, esto no es así porque en la fase de averiguación previa existe una fuerte carga inquisitorial en cuanto a que el ministerio público tiene atribuciones propias y exclusivas de los jueces (por ejemplo la recepción, desahogo y valoración por sí y ante sí de las pruebas que obtiene) y una segunda fase, el proceso penal en donde ya interviene el órgano judicial actuando con lo que le consigna el ministerio público y resolviendo con eso sus actuaciones.

Luigi Ferrajoli, nos refiere al respecto que: “la separación de juez y acusación es el más importante de todos los elementos constitutivos del modelo teórico acusatorio, como presupuesto estructural y lógico de todos los demás. Esta separación, requerida por nuestro axioma *nullum iudicium sine accusatione*, es la base de las garantías orgánicas estipuladas en nuestro modelo teórico. Comporta no sólo la diferenciación entre los sujetos que desarrollan funciones de enjuiciamiento y los que tienen atribuidas las de postulación con la consiguiente calidad de espectadores pasivos y desinteresados reservada a los primeros como consecuencia de la prohibición *ne procedat iurex ex officio* (hay juicio sin actor, ni el juez puede iniciarlo de oficio" o "no hay juicio sin parte que lo promueva"), sino también y sobre todo, el papel de parte, -en posición de paridad con la defensa- asignado al órgano de la acusación, con la consiguiente falta de poder alguno sobre la persona del imputado. La garantía de la separación así entendida, representa por una parte, una condición esencial de la imparcialidad (*terzietà*) del juez respecto a las partes de la causa, que como se verá, es la primera de las garantías orgánicas que definen la figura del juez; por otra, un presupuesto de la carga de la imputación y de la prueba que pesan sobre la acusación, que son las primeras garantías procesales del juicio”.<sup>3</sup>

Por su parte, Alberto Binder refiere que: “en el proceso acusatorio la oposición se resuelve con un mayor contenido garantizador, mientras que en el proceso inquisitivo hay un contenido mayor de realización del poder penal del estado en detrimento de las garantías... En el proceso penal acusatorio, por el contrario, subyace la idea básica de dividir esas funciones, reservando para el juez lo eminentemente jurisdiccional. Puesto que es, por excelencia, un custodio del estado de derecho, en esa división de funciones habrá que confiar al juez, precisamente, la preservación de las garantías del individuo. En ese tipo de proceso penal se encomienda la investigación a otro sujeto procesal, el ministerio público, que es quien debe estar a cargo de la investigación de los delitos puesto que su papel es el de “abogado de la sociedad”, dejando así al juez la función de controlar la investigación. Corresponde pues al ministerio público preparar la acusación”.<sup>4</sup>

De acuerdo con otros estudiosos de la ciencia penal, lo que hace que los juicios en México no inicien con una acusación a partir de indicios sino de un proyecto de sentencia, con lo que se comprende mejor lo dicho en el sentido de que la etapa de preparación del ejercicio de la acción penal, es decir, la averiguación previa tiene un contenido materialmente jurisdiccional, pero, hay que subrayarlo, sin las garantías propias de los juicios: control

<sup>3</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, Editorial Trotta, Madrid, 1998, p. 567.

<sup>4</sup> BINDER, Alberto M., *Principios fundamentales del proceso penal acusatorio, justicia y derechos humanos*, Editorial Fundación Friedrich Neumann, Quito, 1992, p. 114.

judicial, igualdad de las partes, contradicción, defensa efectiva, publicidad y revisabilidad de las resoluciones entre otras. De esta forma, después de las reformas constitucionales de 1993, existe una mayor ausencia de controles respecto del ministerio público ya que si bien se introdujo formalmente la posibilidad de la defensa durante la averiguación previa, esta defensa, al no intervenir ante un juez imparcial, no está en condiciones de cumplir su cometido, pero su presencia sí legitima y convalida lo actuado ante el ministerio público en una averiguación previa que sigue siendo inquisitoria.<sup>5</sup>

Es conocida la interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho del principio de inmediación en la siguiente jurisprudencia definida:

“Confesión. Primeras declaraciones del reo. De acuerdo con el principio de inmediación procesal y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores. Sexta época. Amparo directo 3435/57.”<sup>6</sup>

### 3.

## LA ORALIDAD EN EL SISTEMA PENAL MEXICANO

Nos encontramos frente a un sistema nuevo en todos los aspectos, en cuanto a su doctrina y aspectos procesales, la oralidad en nuestro sistema penal pretende solucionar los problemas que nuestro sistema mixto presenta, el incremento de los asuntos penales trae consigo rezago judicial, tomando la impartición de justicia más cuantitativa que cualitativa, cuestionándose la transparencia y confiabilidad de los tradicionales juicios escritos en materia penal.

Ello implica dejar atrás un sistema basado en documentos en los cuales el desahogo de las pruebas se llevaba a cabo en largas etapas, donde el juez no siempre estaba presente, donde no impera la presunción de inocencia y el equilibrio entre las partes (principio de contradicción entre las partes).

El juicio oral, presupone principios básicos que dan mayor garantía sobre el respeto a los derechos tanto del inculpadado como de la víctima y permiten que el juez decida con base en una mejor información. “El sistema de juicios orales es una apuesta por la modernización de un procedimiento que está agotado, que no funciona y que nunca va a funcionar a menos que se le aplique una cirugía mayor”.

<sup>5</sup> MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho penal y crimen organizado. Crisis de la seguridad*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 663.

<sup>6</sup> [sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/904/904084.pdf](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/904/904084.pdf), consultada el día 25 de abril de 2014.

Pero tal vez la mayor dificultad reside en el cambio cultural que supone e implica una reforma de ésta naturaleza, porque transforma los roles de los jueces, los fiscales y los abogados. No es lo mismo que un juez deba decidir sobre una medida de aseguramiento como lo es la detención preventiva, con base en el examen de un expediente que examina con toda calma y en privado, a que deba aprobarla o negarla en forma oral, en una audiencia pública y de manera inmediata.

Los juicios orales son un sistema de justicia penal sin papeles. Donde los casos se resuelven en una audiencia pública con la presencia permanente del juez, del ministerio público, de la víctima u ofendido, del acusado y sus abogados. En la audiencia pública, las pruebas se exponen de manera oral frente al juez y todos los involucrados en el caso pueden participar en su desahogo. Al final, el juez tiene toda la información sobre la mesa y dicta sentencia.

El segundo elemento es que la mayoría de los casos se solucionan antes de llegar al juicio a través de mecanismos alternos de solución de controversias. Un conciliador profesional ayuda a mediar entre las partes y sus abogados para llegar a un acuerdo, que repare el daño causado a la víctima.

Lo anterior coincide con lo que plantean la Iniciativa Presidencial de 2004 y la Iniciativa elaborada por la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales de 2007. La reforma estructural se basa en tres ejes rectores, es decir, el procesal, el orgánico y el profesional, en aras de lograr un cambio de fondo que permita concretizar las aspiraciones sociales de justicia y dote de cabal confiabilidad a las instituciones integrantes del sistema de justicia penal federal, en beneficio de la sociedad y con miras al fortalecimiento del estado democrático, con la visión de revertir la percepción actual de la sociedad mexicana, la cual consiste en que los procesos penales son largos, tortuosos y en ocasiones injustos; que el ministerio público de la federación no constituye una institución plenamente independiente a pesar de estar dotada legalmente de facultades autónomas; que el gremio de la abogacía en México, está inundado de personas sin escrúpulos y falta de ética que no velan por los intereses de sus clientes, que las fuerzas del orden público no dan respuesta eficiente ante la ola de inseguridad desatada en nuestro país desde hace ya varios años, que el sistema de tratamiento de menores infractores ha probado su ineficacia, ya que tanto autoridades como medios de comunicación reportan con mayor incidencia la participación de menores de edad en actividades delictivas y que el sistema penitenciario se ha convertido en una escuela del crimen y de operación criminal y no en verdaderos centros de reinserción social, que permitan la reintegración a la vida social de los responsables de ilícitos penales.

## 4.

### LA JUSTICIA RESTAURATIVA

#### **4.1. LA MEDIACIÓN PENAL COMO INSTRUMENTO DE CONCILIACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD, EL DELINCUENTE Y LA VÍCTIMA**

Como esfuerzo fundamental de este tema y en congruencia con la recomendación señalada anteriormente en la acción marcada con el numeral 8 del segundo eje temático, encontramos instrumentos internacionales que han propiciado la mediación como una expresión de civilidad en la resolución de conflictos internacionales. Los tratados y en específico el de Bogotá signado en 1948, forman parte de este catálogo de medidas de buena fe que circunscriben los estados miembros y que sirven de andamiaje en el largo camino del derecho victimario.

Se entiende por víctima a la persona que sufre directamente, en su persona o bienes, los efectos del delito, a las asociaciones, por delitos que afecten sus intereses colectivos o difusos y a las comunidades indígenas por ilícitos de genocidio, explotación económica, depredación o contaminación de su hábitat.

Se consideran ofendidos a quienes hayan resentido, en forma indirecta, alguna afectación en su persona, bienes o funciones a causa del delito, tengan o no derecho a la reparación del daño. Responden a este carácter el cónyuge, el concubino o concubina y los parientes de la víctima en los tipos, líneas y grados previstos por la ley, sus amigos, compañeros, vecinos y miembros de la comunidad cercana, la familia del delincuente, los organismos, gubernamentales o no, encargados de la prevención del delito, de los problemas de drogadicción, alcoholismo, violencia y otras disfunciones familiares o conductas antisociales vinculadas concretamente al delito, así como a las instituciones relacionadas con el empleo, la salud, el desarraigo cultural o geográfico y la educación, cuando el hecho delictivo tenga relación genética con estos factores.

Método alternativo de solución de conflictos, es cualquier mecanismo que permita resolver, pacíficamente y con la intervención de un tercero neutral, una controversia interindividual o colectiva sin recurrir al procedimiento judicial, entendido como fórmula complementaria que no desplaza al sistema tradicional.

Son métodos alternativos: la mediación, la conciliación y el arbitraje así como las conversaciones, foros o conferencias restaurativas, reuniones para decidir condenas, círculos de sanación o cualquiera que sea su denominación doctrinal o jurídica.

Facilitador o mediador es toda persona capacitada que, en forma institucional o privada, interviene en la solución de un conflicto interindividual o colectivo a solicitud o con autorización de las partes, utilizando algún método alternativo de solución de controversias y respetando los principios de voluntariedad, confidencialidad e imparcialidad que caracterizan su función.

Por justicia restaurativa se entiende la orientación de una política criminal de mínima intervención que facilita la autocomposición asistida de todas las personas afectadas directa o indirectamente por el delito, a fin de conocer sus sentimientos y experiencias para solucionar en lo posible, sus respectivas necesidades induciendo al estado y a la sociedad a fin de que reconozcan su responsabilidad frente a todos sus miembros incluidas las víctimas, ofendidos y ofensores, aportando soluciones específicas en cada caso, con el objeto de recuperar la armonía social y evitar nuevos delitos. Esta orientación no excluye la intervención judicial o la reclusión del delincuente, cuando sea necesario, pero sí reducir los procesos penales, el internamiento y el etiquetamiento criminal, cuando se trate de delitos de menor cuantía e impacto social o delincuentes juveniles, primarios o de mínima peligrosidad, con los requisitos previstos en la ley.

Son principios que animan a la justicia restaurativa, los siguientes:

a).- El delito se origina en conflictos interindividuales o colectivos, en necesidades insatisfechas o en disfunciones familiares o relacionales, pero siempre produce antagonismo entre la víctima, su familia, la comunidad y el infractor, en razón de los daños materiales y emocionales que provoca, por lo que deben atenderse tanto las causas como los efectos para resolver integralmente el problema y restablecer la armonía individual y social.

b).- El delito no debe ser considerado como una simple infracción a la ley del Estado que afecta los valores y la tranquilidad de la comunidad, ni el castigo como la justa respuesta al infractor por el hecho antijurídico, reconociendo a la víctima o al ofendido, en su caso, el derecho a la reparación del daño y sólo en algunas hipótesis, los delitos de querrela, la facultad de perdonar, ya que posterga a la víctima, ignorando sus verdaderas necesidades, y despersonaliza al delincuente, soslayando los orígenes del delito con lo que se pierde una valiosa oportunidad para hacer prevención específica y reinsertar socialmente al infractor con el apoyo de su familia y de las instituciones públicas y privadas que atienden a los factores delictivos.

c).- La crisis cualitativa y cuantitativa que sufre tanto la procuración como la administración de justicia penal y el sistema penitenciario, hace necesario cambiar los parámetros de la justicia represiva otorgando a las víctimas y ofendidos, a los delincuentes y a la comunidad, la oportunidad de participar activa y directamente en el proceso de administrar justicia

en los casos concretos, a través de una solución negociada que satisfaga a todos, con el apoyo de un tercero imparcial.

d).- La justicia restaurativa opera en todas las áreas del derecho, pero tiene su mayor impacto en los problemas familiares y penales, por las heridas emocionales que causan y la necesidad de mantener vínculos, además del daño material, por lo que el procedimiento tradicional, al ocuparse sólo de este último tema, tiene poca eficacia para resolver integralmente el conflicto, pues éste subsiste en sus aspectos más sensibles provocando, a su vez, nuevos delitos derivados del odio y la necesidad de venganza.

e).- El enfoque restaurativo debe operar también en el ámbito penitenciario, entendido no sólo como parte del procedimiento penal sino como la última oportunidad del sistema para reinsertar exitosamente al reo en el tejido social, con un pronóstico aceptable de que no volverá a delinquir, lo que sólo es pensable cuando el infractor haya admitido su responsabilidad, pedido disculpas, reparado el daño y resuelto sus conflictos con la propia familia, la que debe apoyarlo en la primera fase de la liberación y servirle de motivación para evitar nuevos delitos, convencido de que éstos afectan también a los miembros de su familia, a sus compañeros y amigos, por la infamia que conllevan, entre otros efectos negativos.

f).- Los métodos alternos de justicia, aplicados a la resolución de conflictos vecinales, violencia escolar y disfunciones familiares, entre otros problemas de tipo individual y social, operan como medios de prevención del delito, sobre todo cuando responden al enfoque restaurativo, por lo que deben ser calificados como instrumentos de política criminal y difundidos para su aplicación en todas las áreas del sistema de seguridad pública.

g).- Los programas de justicia restaurativa, aplicados oportunamente, en especial a los infractores jóvenes, tienen la virtud de impedir el etiquetamiento criminal y crear las condiciones para que el menor o el adulto admitan la comisión del delito y asuman las consecuencias, como condición para evitar la reincidencia.

h).- La justicia restaurativa reduce el número de asuntos encomendados a la judicatura y evita el hacinamiento penitenciario, permitiendo a los operadores del derecho atender delitos de mayor envergadura e impacto social, propiciando una intervención más activa de la comunidad cercana a la víctima y al delincuente, que coadyuve en la solución de sus problemas, sin excluir el procedimiento y la pena, cuando procedan, ni la supervisión judicial de los convenios obtenidos.

Programa de justicia restaurativa es el conjunto de directrices y acciones que en respuesta al delito y atendiendo a la dignidad e igualdad de las personas, pretende recuperar la armonía social y prevenir nuevas conductas antijurídicas, evitando en lo posible el procedi-

miento judicial en los casos autorizados por la ley y con apego a los principios que animan a dicha orientación.

Proceso o método restaurativo es aquel mecanismo que favorece el entendimiento entre la víctima y el delincuente incluyendo cuando sea pertinente a los ofendidos y otras personas o instituciones afectadas o vinculadas por el delito, para que participen en forma constructiva, con la ayuda de un facilitador, en la solución del conflicto originado por el hecho ilícito y sus antecedentes, sin recurrir al procedimientos judicial pero tomando en cuenta las necesidades de la víctima de recibir información; expresar sus sentimientos y razones; obtener seguridad y apoyo para evitar nuevos actos delictivos, procurando que se le cubran los daños objetivos, se curen las heridas emocionales y se reparen las fracturas relacionales que impiden la armonía individual y colectiva, además de propiciar un clima de inseguridad ante posibles represalias.

En el proceso restaurativo deben de intervenir también los ofendidos, cuando lo pidan, aunque no tengan derecho a la reparación del daño, ya que tienen otras necesidades que deben satisfacerse para evitar represalias, curar heridas emocionales y mantener, en lo posible, los vínculos existentes con el ofensor. Dicho proceso puede realizarse a través de cualquiera de los medios alternativos para la solución de conflictos, siempre que se ajuste a la naturaleza y a las pretensiones del caso.

Por resultado restaurativo se entiende el acuerdo obtenido a través del proceso restaurativo, que obliga moral y jurídicamente a los intervinientes a resolver las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes, como serían la reparación del daño y el servicio a la comunidad; la promesa de no ofender; la petición de disculpas y el compromiso de no reincidir; los apoyos psicológicos y sociales para que la víctima recupere su seguridad y estima, al tiempo que el delincuente logre su reinserción social a través de la revinculación con su familia y la comunidad.

La simple reparación del daño, sin arrepentimiento del delincuente ni satisfacción de las necesidades psicológicas de la víctima, no es suficiente para decretar la extinción de la responsabilidad penal como tampoco los convenios reparatorios obtenidos por violencia física o moral, error o engaño, ni cuando el delito sea de los que no admiten legalmente la autocomposición. La justicia restaurativa se logra aun cuando el delincuente deba ser penalmente sancionado, siempre que se hayan cubierto otras necesidades del sujeto pasivo, los ofendidos, el victimario y la comunidad.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> BAILEY, John y GODSON Roy, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Editorial Grijalbo, México, 2000, p. 42.

En este orden de ideas, la mediación penal como una alternativa a la no violencia, venganza, coerción y si al dialogo, la concientización penal, a la no privación de la libertad, al pago o reparación del daño, es una respuesta social a la incapacidad del estado a garantizar a la sociedad, una impartición de justicia transparente, expedita, eficaz; que garantiza el orden y la aplicación debida del derecho tanto al presunto responsable o vinculado a proceso como a la víctima de un ilícito.

Ante este escenario, la mediación penal para delitos de alto impacto en un sistema como el mexicano y de otras naciones similares, es solo el deseo de organismos internacionales por plantear una hipótesis acorde al mundo globalizado y del milenio que nace, pero que en la realidad nada o muy poco queda por hacer de continuar las tendencias actuales de macrocriminalidad económica.

La justicia restaurativa es una forma de combatir el comportamiento criminal pensando en las necesidades de la comunidad, las víctimas y los delincuentes; esta justicia es una metodología para solucionar problemas que, de varias maneras, involucra a la víctima, al ofensor, a las redes sociales, las instituciones judiciales y la comunidad. Los programas de justicia restaurativa se basan en el principio fundamental de que el comportamiento delictivo no solamente viola la ley, sino también hiere a las víctimas y a la comunidad. Cualquier esfuerzo para solucionar las consecuencias del comportamiento delictivo deberá, en la medida de lo posible, involucrar tanto al ofensor como a las partes ofendidas, y proporcionar la ayuda y el apoyo que la víctima y el delincuente requieren.

La justicia restaurativa es un proceso para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también, a menudo, involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto. La participación de las partes es esencial al proceso y enfatiza la construcción de relaciones y reconciliaciones así como el desarrollo de acuerdos en torno a un resultado deseado por las víctimas y los delincuentes. Los procesos de justicia restaurativa pueden adaptarse a varios contextos culturales y a las necesidades de comunidades diferentes. A través de ellos, el proceso en sí mismo a menudo transforma las relaciones entre la comunidad y el sistema de justicia como un todo.

Esta justicia es un concepto evolutivo que ha generado diferentes interpretaciones en diferentes países respecto al cual no hay siempre un consenso perfecto, así encontramos “justicia comunitaria”, “hacer reparaciones”, “justicia positiva”, “justicia reparadora” y “justicia restauradora”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Editorial UNODC, Nueva York, 2006, p. 6.

La justicia restaurativa es un proceso donde las partes con riesgo en un delito específico resuelven colectivamente el cómo tratar las consecuencias del delito y sus implicaciones para el futuro.

## 5.

### LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL

La seguridad pública no es un laboratorio donde las hipótesis de trabajo puedan responder a los diferentes espectros que la vinculan con los diversos actores potenciales o, en su defecto, a recomendaciones trasplantadas de otras latitudes o naciones. La complejidad en nuestro país, debe ser vista en un abandono de muchas décadas por parte de los gobiernos en turno en la anomia del narcotráfico, en la pérdida del empleo, en la carencia de valores cívicos, en la corrupción e impunidad, así como otras causas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 3º consagra el derecho de todo individuo a la seguridad de su persona; de igual manera, el artículo 7º señala que todos tienen derecho a ser protegidos.<sup>9</sup>

En virtud de lo anterior, debemos entender que la problemática de la seguridad va unida fundamentalmente a la procuración y administración de justicia. De ahí que propiciemos un concepto integral a éste universo llamado justicia penal.

La lucha en la simulación, complicidad, impunidad, corrupción y demás vicios añejos que identifican a los tribunales, no sólo del fuero común sino federales; así como el personal que los integran, desde secretarios, ministerios públicos, jueces, magistrados, ministros, hasta los propios procuradores, viven en el debate axiológico del deber ser, ya sea por su poca o nula visión del futuro o por sus aspiraciones económicas y políticas.

Los sistemas penitenciarios obsoletos, con una nula capacidad de readaptación o reinserción sin ninguna posibilidad de regresar al sentenciado o al procesado al mundo social que lo privó de la libertad, pero que mantiene sus derechos humanos y pudiendo ser un sujeto productivo en los cánones del derecho laboral, sólo encuentra como opción el continuar por el rumbo que lo regresará nuevamente a la pérdida de su libertad.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, Declaración Universal de Derechos Humanos, consultada el día 27 de abril de 2014.

<sup>10</sup> MONTERO ZENDEJAS, Daniel, "La crisis del sistema penitenciario en el rol de la seguridad pública nacional", en revista *Foro Jurídico*, año 2013, número 114, Editorial Asociación Nacional de Doctores en Derecho, México, marzo de 2013, pp. 38-45.

Los delincuentes se encuentran todos los días alrededor de nosotros, su primera aparición es precisamente contra la seguridad pública y más tarde, en ocasiones, son los sujetos activos de delitos considerados como graves. Las cárceles, un hábitat propicio para enraizarse y conformar bandas altamente calificadas, en ocasiones dirigidas y protegidas por las mismas estructuras de corrupción policial.

El delito de secuestro en algunas legislaciones es considerado como grave y en otras no, por lo que se pretende lograr un código tipo en materia penal y que los delitos sean homogéneos para que el secuestro, la violación a menores y a mujeres alcancen la cadena perpetua.

En este sentido, pensamos que delitos como secuestro, venta de órganos y comercio humano, debería existir con un jurado altamente especializado y en congruencia con los principios rectores en materia de derechos humanos, la pena de muerte, aún a pesar de que el bien jurídico tutelado sea la vida y que por ende el derecho no puede ir en contra de su génesis, el derecho penal del enemigo, abona en gran medida a esta pena capital para ser retomada y en ese sentido, retomar los planteamientos elaborados por Karl Binding a este respecto sin omitir la aportación de la concepción dogmática del delito que posteriormente desarrollaría Mezger.

En pleno siglo XX y ante los procesos desarrollados por los tribunales contra el genocidio como el de Núremberg y a pesar de todo el andamiaje jurídico que sintetiza el Estatuto de Roma en la Corte Internacional de la Haya, aún prevalece la pena capital en uno de los países más avanzados de nuestro planeta como lo es Estados Unidos de Norteamérica en la ciudad de Huntsville, Texas.

## 6.

### **LOS RETOS DEL MODELO ACUSATORIO FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRASNACIONAL**

#### **6.1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL**

Los Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se celebran cada cinco años desde 1955 de acuerdo con la resolución de la Asamblea General del 1º de diciembre 1950 (el primer Congreso fue en Ginebra en 1955 y los posteriores han sido: Londres 1960, Estocolmo 1965, Kyoto 1970, Ginebra 1975, Caracas 1980, Milán 1985, La Habana 1990, El Cairo 1995, Viena 2000 y el último fue

el decimoprimer en la ciudad de Bangkok en 2005). Los congresos han propiciado la realización de estudios orientados hacia la prevención del delito y la prestación de asistencia técnica, y han alentado a los gobiernos y a los profesionales a intercambiar experiencias y conocimientos especializados, dando lugar a la formulación y aprobación de directrices internacionales. Los congresos pretenden fomentar enfoques innovadores que permitan la aplicación de métodos más eficaces en la prevención de la delincuencia.

En dichos congresos se ha reconocido que los grupos delictivos explotan fenómenos contemporáneos como la globalización, donde millones de ciudadanos de todo el mundo son víctimas de sus operaciones. El impacto negativo de estos grupos en las sociedades pone en peligro la seguridad nacional y la estabilidad social y acentúa que los gobiernos no podrán solucionar adecuadamente estos nuevos problemas que surgen si actúan aisladamente o a través de las formas tradicionales de cooperación internacional en materia de prevención del delito. Al comenzar el siglo, la creación y el mantenimiento de un marco viable de lucha conjunta contra la delincuencia transnacional se consideraba como un reto importante al que se enfrentaba la comunidad internacional; sin embargo, no hay que perder de vista a la delincuencia nacional, ya que “la mayor parte de la delincuencia nacional o interna de los países es el semillero para el desarrollo de la delincuencia internacional. Cuando la criminalidad interna logra la formación de redes eficientes, constituye un importante soporte para las actividades delictivas internacionales organizadas y de inmediato aparecen las relaciones entre ambas”.<sup>11</sup>

Una muestra de ello, es que los cárteles de droga mexicanos estuvieron al servicio de sus similares colombianos, y ahora, luchan por su supremacía y están en posibilidades de imponer condiciones. Por lo tanto, se debe impedir que los grupos criminales alcancen su desarrollo pleno para alcanzar su internacionalización y para ello, se deben de implementar las medidas preventivas adecuadas. La Organización de las Naciones Unidas señala que son varios los órganos del estado así como fases o momentos los que se necesitan para lograr que la prevención de un resultado positivo.

Debemos ser conscientes de que no podemos separar a la delincuencia organizada nacional de la transnacional, ni sus implicaciones en el universo común de corrupción, impunidad y simulación que despliegan en gobiernos que se transforman en cómplices al aceptar en su sistemas financieros el producto de sus actividades ilícitas (lavado de dinero) ni tampoco en las formas de combatirlos con las medidas que adoptan otra parte de estados

---

<sup>11</sup> MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *La globalización de la delincuencia*, Editorial Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 2000, p. 37.

comprometidos con los ordenamientos internacionales en esta lucha y que también son parte.

En este orden de ideas, es necesario tener presente que los tratados, acuerdos, protocolos, adhesiones y demás instrumentos legales que firma un estado libre y soberano formarán parte de su derecho positivo y deberán ser cumplidos al ser parte del convencionalismo constitucional del siglo XXI. En ese esfuerzo internacional o mundial contra la criminalidad, no podemos omitir la realidad que Ferrajoli describe así: “gran parte de los temas clásicos de la política interior se han convertido en temas de política exterior o, mejor, internacional: no sólo el comercio y las finanzas, sino también las cuestiones relacionadas con el trabajo, la seguridad contra el crimen organizado, la justicia, la defensa del medio ambiente y la salud, las cuales ya no pueden enfrentarse de manera seria, si no es con políticas coordinadas y concertadas en el nivel supraestatal”.<sup>12</sup>

### **A) LA CONVENCION DE MILÁN**

En septiembre de 1985 se celebró en la ciudad de Milán, el séptimo Congreso Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, denominado; “Nuevas dimensiones de la criminalidad y de la prevención del delito en el contexto del desarrollo: desafíos para el futuro”, los participantes en el congreso destacaron que las fronteras nacionales habían dejado de representar una barrera eficaz contra el crimen aprovechando las discrepancias entre las legislaciones de los diversos países, y que planteaba una grave amenaza a escala mundial la delincuencia organizada por el grado notable de impunidad. Reconociendo las dimensiones internacionales de la delincuencia y la necesidad de una respuesta concertada por parte de la comunidad internacional, el congreso aprobó el Plan de Acción de Milán el 28 de noviembre, que preveía una importante función de las Naciones Unidas para fomentar la cooperación multilateral en la lucha contra la delincuencia organizada,<sup>13</sup> en el que destacan:

- La lucha contra el terrorismo mediante la cooperación internacional.
- Acciones contundentes para acabar con los efectos destructivos del narcotráfico y el uso indebido de drogas.

---

<sup>12</sup> FERRAJOLI, Luigi, “*Por una esfera pública de mundo*”, en revista *Configuraciones*, año 2004, número 14, Editorial Fundación Carlos Pereira A.C. y el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, año primavera-verano de 2004, p. 5.

<sup>13</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (Coordinador), *La situación actual del sistema penal en México, XI Jornadas sobre justicia penal*, Editorial UNAM,-IIJ, México, 2011, p. 343.

- Recomendar una lucha más efectiva contra la delincuencia organizada y el respeto de los derechos humanos; y específicamente:
- La tipificación de nuevas formas delictivas:
- Reglamentación de la pérdida de bienes adquiridos ilegalmente.
- Operación efectiva de las leyes de extradición.
- Organización de campañas para sensibilizar a la población de acerca del peligro del abuso de estupefacientes.
- Modernización y equipamiento de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y ampliación de sus facultades legales.
- Revisión de la legislación concerniente a la tributación y al secreto bancario, en la transferencia de fondos hacia o desde el exterior, para detectar el lavado de dinero.<sup>14</sup>

## **B) LA CONVENCIÓN DE VIENA**

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, más conocida como “Convención de Viena”, se llevó a cabo en dicha ciudad el 20 de diciembre de 1988. México la suscribió el 16 de febrero de 1989, fue aprobada por el Senado el 30 de noviembre de 1989, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1990 y ratificada el 11 de abril de 1990, entrando en vigor a partir del 11 de noviembre de 1990.

En la conferencia participaron 138 estados y se aprobó un plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas; una declaración que comprometía a los participantes a tomar medidas internacionales drásticas contra el uso indebido y tráfico de drogas, fortaleciendo la acción y cooperación a fin de lograr una sociedad libre de drogas.

Se recomiendan las medidas prácticas que deben ser adoptadas por los gobiernos y organizaciones para prevenir y reducir la demanda, controlar la oferta y el tráfico ilícito, y para promover las políticas eficaces para el tratamiento y rehabilitación de las personas afectas a las drogas.<sup>15</sup>

Anteriormente la Organización de Naciones Unidas ya había dado pasos en la lucha contra el tráfico de drogas, como lo fueron; la Convención Única sobre Estupefacientes de Nueva York en 1965 o la Convención de Sustancias Sicotrópicas de 1971; sin embargo, la

---

<sup>14</sup> BORJÓN NIETO, José Jesús, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, Editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005, p. 135.

<sup>15</sup> VILLARREAL CORRALES, Lucinda, *La cooperación internacional en materia penal*, Editorial PAC, México, 1997, p. 34.

Convención de Viena, tuvo una influencia real en los ordenamientos nacionales en la lucha contra el lavado de dinero, ya que se establece que para combatir al narcotráfico, la medida más eficiente será privar a las personas dedicadas a este delito en particular, de los productos y beneficios de sus actividades ilícitas, eliminando así su principal incentivo, que es el acaudalar ganancias.

Esta convención consta de 34 artículos sobre rastreo, congelación y confiscación de los beneficios y bienes derivados del tráfico de drogas, asimismo señala que los tribunales están autorizados para acceder a los registros bancarios, financieros y comerciales o a su decomiso, también prohíbe el asilo a los traficantes de drogas, en particular mediante disposiciones relativas a la extradición, señalando de vital importancia la asistencia jurídica y de información necesaria entre los Estados Parte y la misma transferencia de actuaciones en procesos penales.

Los principales resolutivos de esta convención son:

1. El compromiso de los estados parte para adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para integrar en sus ordenamientos jurídicos las medidas previstas en la convención en materia de lavado de dinero.
2. Establecer como delitos las conductas prohibidas en la convención.
3. La advertencia que todas las normas relativas al lavado de dinero se referían exclusivamente a los capitales procedentes del narcotráfico, por lo que deberían extenderlas a otras actividades ilícitas.
4. Se pide a las partes que establezcan un plazo prolongado de prescripción, ampliable incluso en los supuestos en que el presunto delincuente hubiese eludido la acción de la justicia.

Hay opiniones que mencionan que pesar de los esfuerzos realizados para dar cumplimiento a los compromisos asumidos, hasta la fecha aún quedan muchas dudas respecto a la eficacia de esta convención e incluso del programa de fiscalización del tráfico de drogas (1990), que ha parecido a muchos países demasiado exigente y poco sensible a nuevas propuestas para atacar el problema a fondo, de manera integral y global.<sup>16</sup>

### **C) LA CONVENCIÓN DE PALERMO**

Esta convención tuvo como antecedente el X Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se llevó a cabo en Viena del 10 a

---

<sup>16</sup> BORJÓN NIETO, José Jesús, op.cit. p. 146.

17 de abril de 2000, donde se redactó la “Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: frente a los retos del siglo XXI”, que la Asamblea General hizo suya en la resolución 55/59 de 4 de diciembre de 2000, por medio de la cual los Estados Miembros aceptaron, que estaban preocupados por el impacto de la delincuencia organizada transnacional, igual que estaban convencidos de la necesidad de contar con programas adecuados de prevención y readaptación, como parte fundamental de una estrategia eficaz de control del delito y de que esos programas deben tomar en cuenta los factores sociales y económicos que pueden hacer a las personas más vulnerables y propensas para incurrir en conductas delictivas, y, con la determinación de adoptar medidas concertadas más eficaces, en un espíritu de cooperación, a fin de combatir los problemas de la delincuencia mundial, realizaron, entre otras, las declaraciones siguientes:

- Reafirmar las metas de las Naciones Unidas en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal; en particular, la reducción de la delincuencia, una aplicación de la ley y administración de la justicia más eficientes y eficaces, así como el respeto de los derechos humanos.
- Subrayar la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de justicia penal equitativo, responsable, ético y eficiente.
- Reconocer la necesidad de una coordinación y cooperación más estrechas entre los Estados, en la lucha contra el problema de la delincuencia mundial.
- Comprometerse a reforzar la cooperación internacional contra la delincuencia organizada, promoviendo el crecimiento y el desarrollo sostenible, tratando de erradicar la pobreza y el desempleo.
- Establecer formas más eficaces de colaboración para erradicar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, así como el tráfico ilícito de migrantes.
- Aumentar la cooperación internacional y la asistencia judicial recíproca, a fin de actuar contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego.
- Intensificar las medidas internacionales contra la corrupción, sobre la base de la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno.
- Recordar que la lucha contra el blanqueo de dinero y la economía delictiva, es un elemento esencial de las estrategias para combatir la delincuencia organizada.
- Reconocer que los niños y adolescentes en circunstancias difíciles, corren a menudo el riesgo de convertirse en delincuentes o de caer fácilmente en las redes de los grupos delictivos y conscientes de lo anterior, comprometerse a adoptar me-

didias de lucha para prevenir este fenómeno, incluyendo disposiciones relativas a la justicia de adolescentes.

Por lo que hace a la delincuencia transnacional organizada en diciembre del año 2000, México firmó esta denominada Convención de Palermo, asimismo, la Convención de Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Transnacional Organizada y dos de sus tres protocolos, el relativo a la explotación de mujeres y niños migrantes y el relativo también al tráfico de indocumentados.

Por otra parte y atrapada entre los grandes productores y consumidores de droga, Centroamérica enfrenta la urgencia de romper el puente por donde pasan al año cientos de toneladas de cocaína rumbo a Estados Unidos y la Unión Europea y de las que sólo se han decomisado unas 15,5 toneladas en 1997, según diversas fuentes.

Las autoridades policiales se encuentran alarmadas por el incremento de la acción de los narcotraficantes en la región este año, debido a que incluso denunciaron recientemente que Guatemala y Costa Rica se han convertido también en bodegas o centros de distribución de la droga que llega de los cárteles de Sudamérica. Toneladas de cocaína se transportan sólo por rutas marítimas a través de Centroamérica, según documentos del Departamento Antidrogas de Estados Unidos (DEA) divulgados por portavoces de la Embajada norteamericana en Costa Rica.

Por aire, mar y tierra, los narcotraficantes transportan su droga por Centroamérica, con mecanismos cada vez más ingeniosos, y aunque la policía consigue asestarles golpes con el decomiso de estupefacientes o el desmantelamiento de bandas internacionales, los recursos humanos y técnicos resultan insuficientes en esta lucha, reconocen las autoridades. Por su parte, Panamá que tradicionalmente se ha llevado el "récord" de decomisos de cocaína en Centroamérica, es seguido muy de cerca por Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras.

Informes de la DEA estiman que el tránsito anual de la droga por Costa Rica es de unas 300 toneladas, gran parte de la cual sigue su ruta por el resto de Centroamérica. "Estamos viviendo una explosión del negocio de la cocaína, el más rentable del mundo. En medio del pleito entre consumidores y productores a quienes está llevando el diablo es a los países que servimos de puntos de tránsito. Somos las grandes víctimas", advirtió en su momento, la entonces Ministra de Seguridad de Costa Rica, Laura Chinchilla.

En medio de esta creciente actividad del narcotráfico, Estados Unidos lanzó una ofensiva para que Costa Rica, Honduras y Nicaragua autoricen a naves artilladas norteamericanas

a patrullar y realizar capturas en aguas territoriales de estos países. Panamá, que mantiene tropas norteamericanas acantonadas en las riberas del canal, sí ejecuta ese plan con Estados Unidos; Guatemala realiza patrullajes conjuntos marítimos y terrestres -no aéreos-, en tanto que El Salvador, único país del istmo que no tiene salida al Caribe, trabaja en este tenor.

El problema al que nos enfrentamos, no es específicamente al combatir el actuar de estos grupos criminales, sino el detectar su modo de operar, sus redes internacionales y la penetración social con repercusión en la economía nacional. Todo ello implica complicidad, impunidad y participación de sectores alejados de las estrategias de desarrollo social por parte de los gobierno en turno.

El daño que ocasiona la delincuencia organizada, ya sea en el ámbito internacional como en el doméstico, se traduce en político, económico y social, por lo que nos acercamos a lo que establece Marcos Kaplan en su obra “El narcotráfico latinoamericano” que “la narco sociedad y la narco cultura” emergen de la narcoeconomía que incluyen a grupos de dirigentes y dirigidos.<sup>17</sup>

El delito de lavado de dinero surgió a la vida jurídica a raíz de la Convención de Viena en el año de 1988, con esta reunión se dieron los primeros pasos para establecer dentro de los marcos legales de los países participantes los capítulos referentes a su sanción y la manera de prevenirlo. Prevenir el lavado de dinero mediante una política de control monetario podría ser la antítesis de la salida de los capitales, sin embargo este delito ha cobrado un auge en el milenio naciente por que se asocia a la transportación física equiparable al narcotráfico.

Según declaraciones de Stanley E. Morris, Director de *Financial Crime Enforcement Network* (Fincen), la principal agencia estadounidense encargada de prevenir y detectar el blanqueo de dinero, ha asegurado, que México está muy cerca de convertirse en la nueva Panamá -aseveraciones de fin de siglo-. Para este funcionario los negocios se están realizando en la casas de cambio, en los bancos y en toda una red de instituciones financieras construidas con el beneplácito de gobiernos estatales.

Para el policía francés Andre Cuisset: “en el área clásica del crimen organizado, no hay trámites o circuitos típicos del blanqueo. Esta noción apareció en el desarrollo del tráfico de los estupefacientes e incluso en esta materia, el blanqueo se introduce en términos muy diferentes según la droga de que se trate”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> KAPLAN, Marcos, *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1993, p. 111.

<sup>18</sup> BAILEY, John y GODSON, Roy, op. cit. p. 140.

El delito se combate con ideas, con decisión y con trabajo cotidiano, con una reciprocidad entre sociedad y gobierno. La labor de todos los días nos destaca como una herramienta fundamental en todo este contexto delincencial, la prevención al delito. Prevenir, en nuestro ámbito es decomisar, asegurar, es ir a la reparación del daño que el crimen organizado comete contra la sociedad. Por ello destaca en nuestro planteamiento el principio rector de que solo con una mayor educación tendiente a una cultura social sana, lograremos controlar este fenómeno.

No olvidemos lo preceptuado por Daniel Bell en “El fin de las ideologías”, cuando nos habla de la mafia de Chicago y su transformación en la compra de lo que sería la industria del inmueble y de los casinos.

Por lo que hace al terrorismo, la conocida resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 13-73 establece una serie de obligaciones para los estados miembros que básicamente podemos sintetizar en la tipificación como delito, el financiamiento de acciones terroristas en otros países, el congelar sin dilación las cuentas y demás activos pertenecientes a personas involucradas en actos de terrorismo, el negar refugio a quienes financian, planifiquen, cometan o apoyen actos de terrorismo; el asegurar el enjuiciamiento de los terroristas, el proporcionar el máximo nivel de asistencia en materia de investigación y de procedimientos penales relacionados con la financiación y el apoyo a actos de terrorismo y el que los Estados miembros se adhieran, tan pronto como sea posible, a los convenios y protocolos internacionales en contra del terrorismo.

Por lo que hace a la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo, también es una de las acciones que el estado mexicano ha emprendido para adecuar su legislación en esta materia y estar en sintonía con la recomendación 13-73 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por otro lado, en cuanto al aseguramiento y congelamiento de los fondos de los terroristas, aquí es también importante señalar que el grupo de acción financiera en contra del lavado de dinero (GAFI), del cual México miembro de pleno derecho desde el año de 1999 y que si bien estaba enfocado fundamentalmente a contrarrestar el lavado de dinero derivado de las acciones de la delincuencia organizada, también hoy toma una vigencia importante en las recomendaciones que Organismo está llevando a cabo para combatir el lavado de dinero, derivado precisamente de acciones terroristas o de organizaciones terroristas. En Washington, el GAFI o FAT por sus siglas en inglés, realizó una sesión precisamente dedicada a ver de qué manera se amplían las 40 recomendaciones que se tienen establecidas contra el lavado de dinero, en materia de terrorismo.

La globalización conlleva fortaleza y debilidades, para unos y para otros en el predominio de los bloques económicos, sin embargo, la complejidad de la patología social, vista desde la óptica de la delincuencia organizada, también ha sido beneficiada de las redes tecnológicas y de los avances del desarrollo científico. Por ello, el trabajo internacional y de prevención al delito, continúa siendo una prioridad para la sanidad planetaria.

En este orden de ideas, el derecho penal frente a la delincuencia organizada multinacional, la acumulación de capitales de mafias y grupos emergentes, la inclusión de blanqueo de capitales en los sistemas financieros de los llamados paraísos fiscales, el facturaje clandestino y un cúmulo de hechos y eventos que no se dan a conocer a la opinión pública, como la compra de islas en el pacífico para ser depósito de drogas o las vías de para el comercio humano, por cuestiones de inteligencia como la conocida "lista Clinton", forman parte de un universo que solo la vocación internacional para combatir este tipo de delitos derivados del narcotráfico, fundamentalmente y de sus ganancias, habrá de erradicarlos. La pregunta es, donde queda la mediación penal para frenar, disuadir o controlar este tipo de conductas anómicas y delictivas de gran escala, pues las procuradurías de justicia son solo para gente pequeña, delincuentes de poca monta que no alteran la cosmogonía delincuencia multinacional.

El crimen organizado internacional genera alrededor de 870 mil millones de dólares, seis veces más de lo que se gasta en el mundo en ayuda al desarrollo y equivalente al siete por ciento de las exportaciones mundiales o el 1.5 por ciento del PIB mundial. Esta es la estimación de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), difundida esta semana en Viena durante una conferencia sobre la lucha contra el crimen organizado.

Los negocios ilegales más rentables son el narcotráfico, los productos falsificados, seguidos por otras actividades como la trata de personas, la venta ilegal de armas y delitos ambientales como el comercio ilegal de colmillo de elefante y maderas nobles. Si el crimen organizado fuera el PIB de un país sería una de las 20 mayores economías del planeta, equivalente más o menos a la riqueza que produce Holanda, explicó a Efe Yuri Fedotov, director ejecutivo de ONUDD. Estos delitos generan actividades como "el lavado de dinero y apoyan la violencia, la corrupción y, en algunos casos, el extremismo", agregó Fedotov<sup>19</sup> quien reitera que el crimen organizado es un problema grave para la estabilidad y el desarrollo de regiones enteras.

Sólo el tráfico de drogas mueve unos 320 mil millones de dólares anuales, y la cocaína, con 85 mil millones, y los opiáceos, con 68 mil millones, son las dos sustancias que

<sup>19</sup> [www.infobae.com/.../1564867-el-crimen-organizado-genera-el-equivalente](http://www.infobae.com/.../1564867-el-crimen-organizado-genera-el-equivalente) consultada el día 28 de abril de 2014.

más dinero generan. En el caso de la cocaína, la mayor parte del dinero se genera en Estados Unidos con 35 mil millones de dólares y Europa occidental con 26 mil millones, los dos mayores mercados de esta droga. Tras las drogas, las falsificaciones son las que más beneficios generan al crimen organizado con 250 mil millones de dólares y aunque la mayoría de esos productos son ropa y complementos, también se falsifican medicamentos que pueden ser un peligro para la salud.

"La avalancha de productos falsificados y pirateados está sangrando la economía, al generar comercio clandestino que despoja a los gobiernos de los ingresos necesarios para sufragar servicios públicos esenciales", indica la ONUDD en uno de sus documentos en el que expone ese problema.

La trata de personas para su explotación sexual o laboral es el cuarto negocio que más ingresos genera con al menos 32 mil millones de dólares y afecta a 2.4 millones de personas en el planeta, sobre todo a mujeres. "Si bien la forma más conocida de trata de personas es la explotación sexual, cientos de miles de víctimas también son objeto de trata con fines de trabajo forzoso, servidumbre doméstica, mendicidad infantil o extracción de órganos", alerta la ONUDD.

El tráfico ilegal de inmigrantes genera a las mafias cifras millonarias de al menos seis mil 600 millones de dólares, mientras que la venta ilegal de productos naturales, como flora y fauna silvestre es otro negocio muy lucrativo, con entre ocho mil millones y 10 mil millones de dólares. La venta ilegal de armas supone hasta unos mil millones de dólares para las mafias internacionales y alienta la violencia y la inestabilidad en zonas de conflicto. El robo de identidad en internet y otros ciberdelitos generan otros mil millones de dólares, mientras que la pornografía infantil produce otros 250 millones, indican los datos facilitados a Efe por la ONUDD.

Los expertos de la ONU consultados por Efe no tenían estimaciones propias sobre otros delitos, como el contrabando de patrimonio artístico, pesca ilegal o contrabando de combustible, aunque creen probable que esos delitos generen decenas de miles de millones de dólares para las mafias.

La ONUDD indica que hay que tomar estas cifras como estimaciones, pero que en conjunto sirven para hacerse una idea de las dimensiones del dinero que mueve el crimen organizado trasnacional. Estos datos indican que menos del uno por ciento del monto total del dinero que mueve el crimen organizado es intervenido y congelado por las autoridades. Los analistas también calculan que cada año se blanquean 1.6 billones de dólares en el mundo, equivalente al 2.7 por ciento del PIB mundial, y en parte son fondos procedentes de

actividades criminales. Continúa diciendo Fedotov que: "el lavado de dinero es una de las cosas que debe de afrontar de forma más significativa la comunidad internacional, ya que sin esta actividad el crimen organizado no podría reciclar sus beneficios".<sup>20</sup>

El diplomático ruso indicó que en los nuevos objetivos de desarrollo de Naciones Unidas, que se deben adoptar en septiembre de 2015, se pondrá el acento en fortalecer el estado de derecho y la lucha contra la corrupción, lo que restaría poder a las mafias. La mejor manera de luchar contra esta forma de criminalidad, destaca el responsable de la ONUDD, es utilizar todo el potencial de la cooperación internacional para que "no haya ningún espacio en el que se sientan a salvo".

Datos que engendran una nueva visión, la magnitud de recursos que se mueven de un país a otro, de una economía a otra y que el derecho punitivo tradicional no ha sido capaz de modificar ese tipo de conductas, pues la sanción para el lavado de dinero simple es de diez años como se pudo apreciar con la condena del ex presidente Portillo de Guatemala.

La necesidad de un derecho internacional penal que legalice el consumo de drogas y que el estado se encargue de su regulación con la filosofía de que se trata de un problema de salud pública, de la no criminalización de las adicciones, de prevenir y sancionar el comercio humano, la pornografía infantil, la erradicación de venta de armas o el trueque de drogas por armas, en fin, un derecho capaz de resguardar el concepto de soberanía y de autodeterminación de los pueblos, mediante tratados internacionales que vinculen a la sociedad a un espacio donde la equidad sea un bien tangible y eso se logrará cuando la corrupción, simulación e impunidad desaparezcan de oficinas públicas y privadas donde los temas de seguridad y de terrorismo se comprometan con el tema de blanqueo de activos como la fase terminal de la delincuencia multinacional.

Bajo este contexto, vale la pena rescatar los trabajos desarrollados por el colega Raúl Cervini en materia de derecho penal económico y la relación que existen entre los diferentes organismos internacionales y los poderes de la Unión, para alienarse en este mismo sentido y tener como resultado un nuevo Código Penal para la República Oriental del Uruguay, que absorbe estos desafíos de la ciencia penal.<sup>21</sup>

Dicho de otra manera, cuando el crimen organizado pierda sus ganancias, sean incautadas sus propiedades, asegurados sus recursos, privados de la libertad, en ese momento

---

<sup>20</sup> <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/crimen-organizado-mueve--870-000-millones--1-5--de.aspx>, Consultada el día 28 de abril de 2014.

<sup>21</sup> Cfr. CERVINI SÁNCHEZ, Raúl y ADRIASOLA, Gabriel, *Responsabilidad penal de los profesionales jurídicos. Los límites entre la práctica legal y notarial lícita y la participación criminal*, Editorial La ley Uruguay, Montevideo, Uruguay, 2010.

este tipo de delitos y actividades serán parte de una historia común que dio paso a una nueva sociedad.

Así en este devenir conceptual, la mediación frente al universo de la legislación internacional favorece la cultura de los derechos humanos, para estar de esa manera en sintonía con los organismos internacionales cuya existencia se determina para esos fines, empero para delitos de alto impacto, aún a pesar de los esfuerzo de naciones como Francia o los propios Estados Unidos de Norteamérica, son solo enunciativos de un deber ser, verbigracia, “The Patriot Act”.

#### **D) LA CONVENCIÓN DE MÉRIDA (CONTRA LA CORRUPCIÓN)**

La corrupción es un mal que no es ajeno a ningún país en el mundo y que facilita el desarrollo de actividades criminales, sin embargo, tenemos que empezar a reconocer que no sólo existe la corrupción en el sector público, sino también en el privado. Por lo que respecta al primer caso, se pueden dar alianzas con la delincuencia debido a que “es una de las amenazas más peligrosas para la calidad de vida en el mundo contemporáneo es al mismo tiempo vieja y nueva. Se trata de la colaboración del establishment político con el hampa: el nexo político-criminal (npc). Esta activa asociación socava cada vez más el imperio de la ley, los derechos humanos y el desarrollo económico en muchas partes del mundo.”<sup>22</sup>

El primer antecedente internacional en la lucha contra la corrupción fue en 1977 en Estados Unidos con la *Foreign Corrupt Practices Act*, por medio de la cual urgían a los demás países a sancionar la corrupción en el ámbito comercial.

Otros instrumentos internacionales, anteriores a la Convención contra la Corrupción celebrada en México en 2003, son:

- La Convención de la Unión Europea sobre la Protección de los Intereses Financieros de la Unión Europea y sus dos protocolos (acerca de la corrupción pública) de 1995.
- La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 1997.
- La Convención de la Unión Europea para la lucha contra el Cohecho de Funcionarios de la Comunidad Europea o de Funcionarios de los Estados miembros de 1997.

---

<sup>22</sup> BAILEY, John y GODSON Roy, op. cit., p. 37.

- Las Disposiciones comunes de la Unión Europea contra la Corrupción en el Sector Privado de 1998.
- La Convención Jurídico-Civil y Penal contra la Corrupción del Consejo de Europa de 1999.<sup>97</sup>

Se estima actualmente que la corrupción afecta la economía de los estados, arruina el libre comercio y ahuyenta a los inversionistas. Según un estudio del Banco Mundial más de 60 naciones en desarrollo califican a la corrupción como el mayor obstáculo para que sus países se desarrollen y crezcan económicamente, asimismo, señala que el pago de sobornos a los funcionarios públicos representa un alto costo para las empresas, lo que las mueve a declarar a las autoridades menores ventas, costos y nómina, para pagar menos impuestos.

Por supuesto que el estado pierde una cantidad sustancial de sus ingresos y las personas de ingresos medios tienen que pagar mayores impuestos para generarle al estado mayores recursos y las personas que reciben menores ingresos se ven afectadas por la reducción de beneficios sociales.

La delincuencia organizada usa la corrupción para aumentar su participación en los mercados ilegales al comprar la protección de las autoridades y ordenar la persecución de sus competidores. Por otra parte, permite a las organizaciones de delinquentes que actúan mediante la corrupción, cometer ejecuciones o “levantones” y permanecer impunes, creando una situación de inseguridad y de violencia.

Uno de los mejores métodos para reducir la corrupción es permitir el acceso a la información, incluso la contable, y establecimiento de un organismo de vigilancia o de auditoría, como lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que implementa programas para combatirla en el plano nacional. En el ámbito internacional la lucha contra la corrupción ha sido también impulsada por varios tratados internacionales que fueron aprobados por las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Europa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Estados Americanos (OEA), los cuales buscan reforzar y armonizar las normas comerciales, ambientales y fiscales para eliminar los resquicios legales que podrían hacer posible la corrupción.

Además, en 1999 el Centro para la Prevención Internacional del Delito puso en marcha un programa mundial contra la corrupción, mediante el cual se está ayudando a los países a evaluar las medidas nacionales contra las prácticas corruptas y a capacitar a los en-

cargados de la adopción de políticas, los jueces, los fiscales, los encargados de hacer cumplir la ley y al sector financiero.

Por otra parte, en la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales, de 1996, se insta tanto al sector privado como al sector público a cumplir con las leyes y normas de las naciones donde realizan negocios y a tener en cuenta las consecuencias de sus actos sobre el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Asimismo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se tipificaron como delitos los actos de corrupción vinculados con los grupos de delincuencia organizada.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas reconoció en su resolución 55/61 (4 de diciembre de 2000), que sería conveniente contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, que fuera independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y después de siete períodos de sesiones del Comité Especial, entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003,<sup>23</sup> se terminó el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>24</sup> aprobado en Mérida, Yucatán el 8 de diciembre de 2003<sup>25</sup> (a la fecha ha sido firmada por 137 países y ratificada por 37), cuyo preámbulo manifiesta, que los Estados Parte, reconocen la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, así como también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero. A continuación señalamos algunas de las cuestiones más relevantes que aborda:

1. Finalidad. El objetivo de la Convención es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, con la cooperación internacional y la asistencia técnica para la recuperación de activos; así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.
2. Ámbito de aplicación. La Convención se aplicará de conformidad con sus disposiciones, a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y

---

<sup>23</sup> <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corruccion/intro.htm#>, consultada el día 30 de abril de 2014.

<sup>24</sup> [http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corruccion/docs/convencion\\_contra\\_corruccion.pdf](http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corruccion/docs/convencion_contra_corruccion.pdf), consultada el día 30 de abril de 2014.

<sup>25</sup> [www.sre.gob.mx/substg/onu/doc.htm](http://www.sre.gob.mx/substg/onu/doc.htm), consultada el día 30 de abril de 2014.

al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la Convención.

3. Protección de la soberanía. Los estados cumplirán sus obligaciones en consonancia con los principios de igualdad soberana e integridad territorial así como de no intervención en los asuntos internos de otros estados.
4. Medidas preventivas. Señala también diversas medidas preventivas, como el establecimiento de códigos de conducta para funcionarios públicos, principalmente en la contratación pública y gestión de la Hacienda Pública. Además, de conformidad con los principios fundamentales de cada derecho interno, se adoptarán las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública, razón por la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

También se proponen medidas tendientes a evitar la corrupción en el poder judicial, el ministerio público y en el sector privado, mejorando las normas contables y de auditoría; para prevenir los conflictos de intereses, se considera que se deben imponer restricciones a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo.

Indicador de Transparencia Presupuestaria en los países de la OCDE, 2013:

- Alrededor del 95% de países miembros de la OCDE ponen a disposición del público, los objetivos de política fiscal a mediano plazo, las propuestas presupuestales y los presupuestos aprobados, y cerca del 80% de estos utilizan una metodología y supuestos económicos para el establecimiento de las proyecciones fiscales.
- Cerca del 60%, utiliza modelos de análisis de sensibilidad macroeconómica y fiscal, para estimar escenarios, y un poco menos del 50% de los miembros permite la revisión y/o el análisis a ciudadanos independientes, un poco más del 40% presenta un proyecto presupuestal, para su análisis. Finalmente más del 40% exhibe a la consideración de los ciudadanos, perspectivas a largo plazo en ingresos y gastos.
- Ningún país miembro de la OCDE, cumple con todos los puntos de la información presupuestaria disponible, excepto Rusia, (país invitado) cumple al 100% todos los puntos referidos.

- México cumple en 6 de 9 puntos necesarios para la adecuada disponibilidad de la información presupuestal.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó en noviembre de 2013, la publicación *Government at a Glance 2013* (Panorama de las Administraciones Públicas 2013). El estudio, que fue publicado inicialmente en 2009, en esta edición mide el desempeño de 33 países miembros de la organización y un invitado (Rusia), con la finalidad de mejorar su eficiencia y eficacia; se utilizaron indicadores orientados, entre otros aspectos para comparar datos sobre prácticas de gestión pública relacionadas con la transparencia presupuestaria. Su frecuencia de publicación es bienal.

El objetivo de este indicador es mostrar y comparar las prácticas, actividades y desempeño gubernamental de los países de la OCDE, para garantizar la transparencia en el proceso presupuestario, la divulgación y la accesibilidad de la información fiscal y presupuestaria clave, y asegurar la mejor asignación de los recursos públicos, el cumplimiento de los resultados de las políticas públicas, reduciendo el riesgo de fraude, corrupción y malversación de fondos públicos. De acuerdo con dicha organización, la crisis financiera y económica que comenzó en 2008 y afectó a la mayoría de sus países miembros, han reabierto el debate sobre el papel del estado en cómo y dónde se debe intervenir para lograr que sus objetivos de políticas públicas se lleven a cabo.

Asimismo, subraya que en la medida que el presupuesto del Ejecutivo sea ventilado en los diferentes medios de comunicación masiva y más aún, analizado por las instancias institucionales que se rigen al respecto bajo los matices de las comisiones del Congreso de la Unión, la rendición de cuentas y su transparencia formarán parte de un ejercicio presupuestal sano.

Los datos se refieren al año 2012 y se basan en las respuestas de los países a las preguntas de la Encuesta de 2012 de la OCDE Sobre el Proceso Presupuestario, sus Prácticas y Procedimientos. Los encuestados fueron principalmente los altos funcionarios encargados del presupuesto en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las propias evaluaciones de los países de las prácticas y los procedimientos actuales. Los datos se refieren únicamente a los gobiernos centrales/federales y excluyen las prácticas presupuestarias en los niveles estatales/locales.

En el capítulo VIII de *Open and Inclusive Government* (gobierno abierto e incluyente), la OCDE menciona que los ciudadanos esperan de su gobierno apertura e inclusión, un enfoque sistémico y comprensivo para institucionalizar una comunicación bidireccional

con las partes interesadas, proporcionar información útil, y fomentar la interacción como los medios, mejorar la transparencia, responsabilidad y el compromiso. Asimismo, señala la importancia de la apertura en la transparencia presupuestaria, de cómo en el presupuesto federal, los objetivos de política son reconciliados e implementados en términos monetarios.

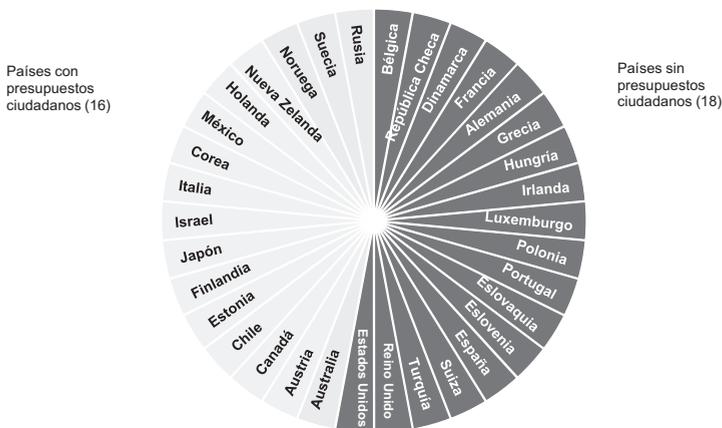
Este capítulo incluye el análisis de los aspectos siguientes:

- Apertura de bases datos de los gobiernos.
- Conflicto de intereses y divulgación de activos.
- Transparencia presupuestaria.
- Elaboración de políticas inclusivas.

De acuerdo con el referido estudio, 18 países no cuentan con presupuestos ciudadanos: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Por el contrario Australia, Austria, Canadá, Chile, Estonia, Finlandia, Japón, Israel, Italia, Corea, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Rusia, cuentan con presupuestos ciudadanos, como se muestra en la gráfica siguiente:

### USO DE PRESUPUESTOS CIUDADANOS EN LOS PAÍSES INTEGRANTES DE LA OCDE, 2012



FUENTE: OECD (2013), Government at a Glance 2013.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013), consultada el día 02 de mayo de 2014.

De acuerdo a la OCDE, los resultados de la encuesta arrojaron que alrededor del 95% de países miembros ponen a disposición del público, los objetivos de política fiscal a mediano plazo, las propuestas presupuestales y los presupuestos aprobados, y alrededor del 80% de estos utilizan una metodología y supuestos económicos para el establecimiento de las proyecciones fiscales. Cerca del 60% utiliza modelos de análisis de sensibilidad macroeconómica y fiscal, para estimar escenarios, y un poco menos del 50% de los miembros permite la revisión y/o el análisis a ciudadanos independientes, un poco más del 40% presenta un proyecto presupuestal, para su análisis. Finalmente más del 40% presenta a la consideración de los ciudadanos, perspectivas a largo plazo en ingresos y gastos.

Se observa que ningún país miembro de la OCDE, cumple con todos los puntos de la información presupuestaria disponible, excepto Rusia (país invitado) cumple al 100% todos los puntos referidos.

Por su parte México se observa que cumple 6 de los 9 puntos necesarios para la correcta disponibilidad de la información presupuestaria. Como se puede observar en el cuadro comparativo siguiente:

## INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA, PUBLICAMENTE DISPONIBLE EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2012

Países	Objetivos de Política Fiscal a mediano plazo	Propuesta presupuestal	Presupuesto aprobado	Metodología y supuestos económicos para el establecimiento de las proyecciones fiscales	Análisis de sensibilidad de Modelos Macroeconómicos y Fiscales	Ciclo presupuestal	Revisiones/análisis independientes	Proyecto presupuestal	Perspectiva a largo plazo en ingresos y gastos totales
Australia	●	●	●	●	●	○	○	x	●
Austria	●	●	●	●	○	○	●	x	●
Bélgica	●	●	●	●	x	●	●	x	x
Canadá	●	●	●	●	●	X	●	x	●
Chile	●	●	●	●	○	●	X	●	x
República Checa	●	●	●	●	●	○	●	x	○
Dinamarca	●	●	●	●	○	○	○	x	x
Estonia	●	●	●	●	●	○	○	●	x
Finlandia	●	●	●	●	○	●	X	x	●
Francia	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Alemania	●	●	●	●	●	○	●	x	●
Grecia	●	●	x	○	x	○	X	●	x
Hungría	●	●	●	●	○	○	○	○	x
Irlanda	●	●	●	●	●	●	●	●	x
Israel	●	●	●	●	○	○	○	●	x
Italia	X	●	●	●	●	●	●	x	x
Japón	●	●	●	●	●	●	X	●	●
Corea	●	●	●	○	○	●	●	x	x
Luxemburgo	●	●	●	●	●	○	○	●	●
México	●	●	●	●	●	○	X	●	x
Holanda	●	●	●	●	●	○	●	x	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Noruega	●	●	●	○	○	●	○	x	x

Países	Objetivos de Política Fiscal a mediano plazo	Propuesta presupuestal	Presupuesto aprobado	Metodología y supuestos económicos para el establecimiento de las proyecciones fiscales	Análisis de sensibilidad de Modelos Macroeconómicos y Fiscales	Ciclo presupuestal	Revisiones/análisis independientes	Proyecto presupuestal	Perspectiva a largo plazo en ingresos y gastos totales
Polonia	●	●	●	●	●	●	○	x	x
Portugal	●	●	●	○	●	●	●	●	x
Eslovaquia	●	●	●	○	○	●	●	x	x
Eslovenia	○	●	●	●	●	●	X	○	●
España	●	●	●	○	○	●	●	○	x
Suecia	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Suiza	●	●	●	●	●	○	X	x	●
Turquía	●	●	●	●	○	●	○	●	○
Reino Unido	●	○	●	●	●	x	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	X	x	●
Rusia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<b>OCDE Total</b>									
● Disponible	31	32	32	27	20	17	16	14	14
○ No disponible	1	0	0	6	11	14	9	3	3
x No aplica	1	1	1	0	2	2	8	16	16

FUENTE: OECD (2013), Government at a Glance 2013.<sup>27</sup>

## ÍNDICE DELICTIVO 2013

- La percepción del delito en 2012 en México fue de 75.1 puntos, inferior a lo reportado en 2010 d 79.2 puntos.
- Entre los delitos del fuero común que disminuyeron en 2012 estuvieron las lesiones, homicidio y el abuso de confianza.

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) publicó en mayo de 2013 el documento *8 Delitos Primero, Índice Delictivo CIDAC*, con el propósito de presentar investigaciones y propuestas para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Los datos se presentaron actualizados a diciembre de 2012.

El Índice Delictivo CIDAC 2013, presenta el impacto que genera cada delito en la percepción de la inseguridad de los ciudadanos. El CIDAC consideró que esta es una forma de medir el crimen a partir de la información que el individuo percibió en la entidad federativa donde residen: la victimización personal y familiar y los crímenes violentos o sin violencia.

El CIDAC considera de gran importancia la percepción de la población sobre la inseguridad, ya que la población toma en cuenta la información sobre crímenes pasados y genera una expectativa de riesgo que modifica sus decisiones en el presente y futuro. La persona evalúa el impacto de un delito futuro en su vida y lo jerarquiza respecto a otros delitos.

<sup>27</sup> Ibidem.

La metodología consistió en diseñar dos modelos, uno teórico y otro econométrico, en los cuales consideró tres elementos de análisis:

1. La incidencia delictiva: determina el número de delitos que sucedieron en una zona o región y el tipo. La incidencia delictiva es igual al número de delitos denunciados más los delitos no denunciados o cifra negra.
2. La percepción de inseguridad, proveniente de las encuestas de victimización: Es el porcentaje de la población de 18 o más años que siente que su entidad es insegura.

La fuente de datos son las encuestas de victimización 2005, 2008, 2010, 2011 y 2012 (ENSI-3, 4, 5, 6 y 7) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (INCESI), la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI y las denuncias del fuero común a partir del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1997 a 2012.

3. Los fallecimientos u homicidios ocurridos por presunta rivalidad delincuencia en México, que excluye a los fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia.

El CIDAC consideró medir localmente la incidencia de los delitos, por lo que los delitos del fuero federal fueron excluidos en la construcción del índice. Se consideraron dos modelos el teórico y el econométrico:

1. El modelo teórico tuvo tres objetivos: establecer los delitos que efectivamente impactan en la seguridad, medir el impacto y medir su grado de afectación en la seguridad de cada entidad federativa.
2. El modelo econométrico consideró como variable dependiente la percepción de la seguridad, 29 variables independientes (14 de robo, 2 de lesiones, 2 de despojo y 11 de distintas tipologías del delito), y agregó una variable independiente que construyó a partir de lo observado en el sexenio 2006-2012 (variable *dummy* o ficticia) y el PIB per cápita fue empleado como variable de control.

Al realizar dos regresiones una regresión con errores estándar corregidos para panel, y de mínimos cuadrados generalizados factibles (este último presentó heterocedasticidad, autocorrelación y correlación contemporánea en los residuales, por lo que el CIDAC optó por

utilizar el modelo de panel, debido a que en él los errores estándar son menores) se especificó un modelo base, con la variable dependiente, 15 independientes y la *dummy*. Cabe señalar que la variable *dummy* de la gestión durante el sexenio 2006-2012 fue significativa y provocó impacto de 5.9% en la percepción de inseguridad.

Finalmente se realizaron dos regresiones al modelo base para analizar el peso de cada variable independiente en su capacidad predictiva (donde el peso de cada variable es el coeficiente de cada variable de la regresión). Con esta última regresión se diseñó el índice, el cual se presentó en una escala de 0 a 100, donde valores altos representan niveles del delito bajo, mientras que valores cercanos a 0 un nivel del delito elevado.

Las entidades federativas mejor posicionadas (menor nivel del delito) durante el 2012 fueron Baja California Sur, Tlaxcala y Querétaro con 96.7, 95.6 y 94.8 puntos, respectivamente, mientras que Guerrero, Tamaulipas y Morelos son las peor posicionadas (mayor nivel del delito) con 16.3, 25.5, y 43.0 puntos, en ese orden. El promedio nacional se ubicó en 75.1 puntos, situando a 19 entidades por encima del promedio (59.4%) y 13 entidades por debajo (40.6%).

## ÍNDICE DELICTIVO CIDAC 2012

Entidad Federativa	2010		2012			Cambio de posición 2010 vs 2012
	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación	Tipo de afectación	
Baja California Sur	3	96.1	1	96.7	Moderada	Mejóro
Tlaxcala	1	99.0	2	95.6		Empeoró
Querétaro	4	95.9	3	94.8		Mejóro
Yucatán	2	96.6	4	94.7		Empeoró
Campeche	5	93.8	5	94.4		Mejóro
Sonora	6	92.7	6	91.9		Mejóro
Aguascalientes	13	86.2	7	91.4		Mejóro
Chiapas	15	84.3	8	90.8		Mejóro
Hidalgo	17	81.4	9	88.6		Mejóro

Entidad Federativa	2010		2012			Cambio de posición 2010 vs 2012
	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación	Tipo de afectación	
Puebla	9	90.4	10	86.8	Media	Empeoró
Baja California	25	75.5	11	86.4		Mejóro
Guanajuato	18	81.4	12	84.3		Mejóro
Estado de México	23	77.7	13	83.4		Mejóro
Veracruz	7	91.9	14	82.2		Empeoró
Coahuila	27	65.7	15	81.6		Mejóro
Colima	10	89.8	16	78.7		Empeoró
Jalisco	12	88.2	17	77.7	Grave	Empeoró
Distrito Federal	21	78.7	18	77.3		Empeoró
Zacatecas	16	82.3	19	75.5		Mejóro
Oaxaca	22	77.7	20	73.5		Mejóro
San Luis Potosí	14	85.0	21	71.6		Empeoró
Tabasco	19	80.0	22	69.0		Empeoró
Nuevo León	11	89.1	23	69.0		Empeoró
Sinaloa	24	77.5	24	68.5	Mejóro	
Quintana Roo	29	64.0	25	68.2	Severa	Mejóro
Nayarit	8	91.2	26	67.5		Empeoró
Chihuahua	31	34.8	27	67.2		Mejóro
Durango	30	37.5	28	58.6		Mejóro
Michoacán	32	32.4	29	52.0		Mejóro
Morelos	28	65.5	30	43.0		Empeoró
Tamaulipas	20	79.7	31	25.5		Empeoró
Guerrero	26	72.0	32	16.3	Empeoró	
Promedio		79.2		75.1		

FUENTE: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 8 Delitos primero, Índice delictivo, CIDAC, 2013.<sup>28</sup>

En 2012 mejoraron su posición 18 entidades (56.3%) con respecto del 2010, mientras que 14 entidades (43.7%) empeoraron su posición. El promedio nacional del 2012 disminuyó un 5.18%, pasando de 79.2 a 75.1 puntos.

<sup>28</sup> [cidac.org/esp/uploads/1/Indice\\_Delictivo\\_CIDAC\\_2012.\\_8\\_delitos\\_prim](http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_prim), consultada el día 02 de mayo de 2014.

El CIDAC consideró la existencia de 33 tipos de delitos, y con su metodología para la construcción del índice, identificó 8 delitos que consideró son los de mayor impacto en la percepción de inseguridad, los cuales son: el robo con y sin violencia de vehículos, el robo con y sin violencia de transeúntes, violación, homicidio doloso, secuestro, lesión con arma blanca y extorsión.

## **AFECTACIONES POR LA INSEGURIDAD POR TIPO DE DELITO, POSICIÓN 2012**

*(Posiciones nacionales por entidad federativa y tipo de delito)*

Entidad federativa	Posición 2012	Secuestro	Homicidio	Lesión dolosa con arma blanca	Extorsión	Robo a Transeúnte		Robo de vehículo	
						con violencia	sin violencia	con violencia	sin violencia
Ponderación en la regresión (%)	100	60.14	22.19	8.53	5.61	1.04	1.09	1.02	0.37
Baja California Sur	1	10	21	6	20	25	29	10	32
Tlaxcala	2	5	5	10	1	16	8	13	9
Querétaro	3	6	7	8	7	14	14	12	15
Yucatán	4	1	1	30	8	19	1	2	2
Campeche	5	7	9	7	6	7	12	4	1
Sonora	6	4	22	2	5	2	4	8	19
Aguascalientes	7	3	3	27	25	23	32	11	25
Chiapas	8	9	13	19	11	12	10	14	4
Hidalgo	9	14	2	11	9	6	21	7	13
Puebla	10	11	12	20	24	29	9	17	10
Baja California	11	2	4	3	22	10	7	5	12
Guanajuato	12	8	16	28	29	5	13	16	14
Estado de México	13	16	8	22	3	30	26	32	27
Veracruz	14	19	10	23	16	13	18	18	5
Coahuila	15	12	24	12	10	26	31	22	17
Colima	16	13	28	13	4	1	20	1	29
Jalisco	17	20	18	24	23	17	22	19	18
Distrito Federal	18	15	11	26	31	31	25	26	24
Zacatecas	19	22	15	25	18	8	11	24	30
Oaxaca	20	25	14	9	15	24	30	9	7
San Luis Potosí	21	23	17	29	27	18	24	21	6
Tabasco	22	28	6	1	21	32	2	3	8
Nuevo León	23	24	26	5	17	28	27	30	20

Entidad federativa	Posición 2012	Secuestro	Homicidio	Lesión dolosa con arma blanca	Extorsión	Robo a Transeúnte		Robo de vehículo	
						con violencia	sin violencia	con violencia	sin violencia
Ponderación en la regresión (%)	100	60.14	22.19	8.53	5.61	1.04	1.09	1.02	0.37
Sinaloa	24	17	30	17	14	4	5	31	22
Quintana Roo	25	21	20	31	32	20	28	6	3
Nayarit	26	26	23	18	2	3	3	15	11
Chihuahua	27	18	31	15	12	11	17	25	28
Durango	28	27	27	21	13	15	16	23	16
Michoacán	29	30	19	14	28	9	23	20	21
Morelos	30	29	29	4	30	27	19	27	23
Tamaulipas	31	32	25	16	19	22	15	29	31
Guerrero	32	31	32	32	26	21	6	28	26

FUENTE: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 8 Delitos primero, Índice delictivo, CIDAC 2013.<sup>29</sup>

El CIDAC determinó que no todos los delitos causan el mismo daño o generan el mismo impacto en la percepción de las personas. De acuerdo con los resultados obtenidos, los que mayor peso (ponderación) son el secuestro 60.14% y el homicidio 22.19%, que juntos representan el 82.33% de las variaciones del índice.

En secuestro, Yucatán, Baja California Sur y Aguascalientes fueron las entidades federativas con las tres primeras posiciones (índice de secuestro bajo); y Tamaulipas, Guerrero y Michoacán ocuparon las tres últimas posiciones nacionales (índice de secuestro alto).

En homicidios las entidades en mejor posición (índice de homicidio bajo) fueron Yucatán, Hidalgo y Aguascalientes, mientras que las peor posicionadas fueron Guerrero, Chihuahua y Sinaloa (índice de homicidio alto).

En el Sexto Informe de Gobierno 2012 de la Presidencia de la República, presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión en septiembre de 2012, en el apartado “Estado de Derecho y Seguridad” se mostraron las estadísticas de los posibles hechos delictivos del fuero común: robo, lesiones, homicidio, daño en propiedad ajena, violación, secuestro, fraude y estafa y abuso de confianza, principalmente.

Los posibles hechos delictivos denunciados del fuero común presentaron las mayores tasas de crecimiento en 2007 (7.9%) en 2001 (7.5%) y en 2006 (3.9%) con respecto al año

<sup>29</sup> *Ibidem.*

previo; en contraparte las tasas más bajas se registraron en 2012 (-50.3%), 1998 (-7.7%) y en 2000 (-3.7).

En el periodo 1997 a 2012, se observó una baja en las tasas de los posibles hechos delictivos del fuero común, siendo las lesiones (-4.9%), el homicidio (-4.0%) y el abuso de confianza (-3.9%) los delitos que registraron las tasas más bajas.

## POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS DEL FUERO COMÚN (Personas)

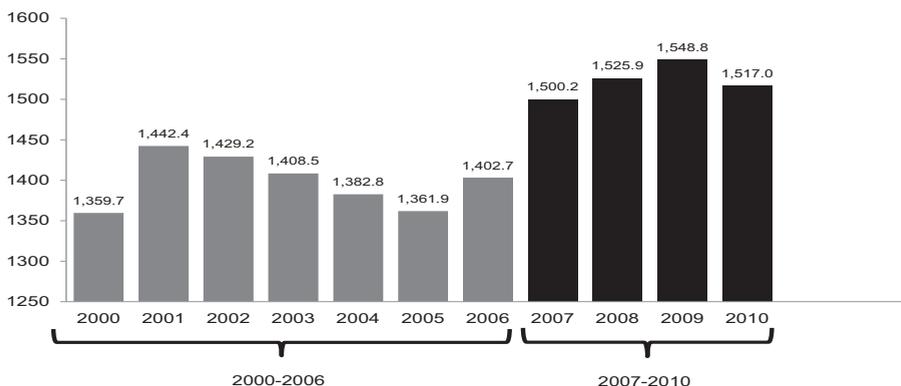
Año	Robo	Lesiones	Homicidio	Daño en propiedad ajena	Violación	Secuestro	Fraude y estafa	Abuso de confianza	Otros delitos	Total	Tasa de crecimiento (%)
1997	582,740	228,871	35,341	105,034	11,664	n.d	43,929	21,202	462,142	1,490,923	
1998	593,281	242,144	34,444	139,642	11,315	n.d	50,165	22,982	281,662	1,375,635	-7.7
1999	563,941	248,643	33,242	134,205	11,492	n.d	47,258	23,125	328,561	1,390,467	1.1
2000	509,729	253,525	31,669	126,743	13,264	591	48,133	21,708	333,111	1,338,473	-3.7
2001	535,964	258,783	31,185	140,890	12,971	505	52,361	22,523	383,153	1,438,335	7.5
2002	514,551	253,972	29,140	151,477	14,373	433	60,122	24,073	394,085	1,442,226	0.3
2003	515,122	247,906	28,330	146,985	13,996	413	61,970	24,078	397,869	1,436,669	-0.4
2004	514,922	246,338	26,530	152,118	13,650	323	59,956	22,436	388,048	1,424,321	-0.9
2005	515,916	239,166	25,780	153,706	13,550	325	56,822	22,372	388,044	1,415,681	-0.6
2006	545,232	245,507	27,551	161,930	13,894	595	58,084	22,674	395,634	1,471,101	3.9
2007	610,730	261,295	25,133	165,860	14,199	438	60,639	22,421	426,315	1,587,030	7.9
2008 <sup>pl</sup>	656,877	250,932	28,018	156,145	14,078	907	58,261	21,984	440,662	1,627,864	2.6
2009 <sup>pl</sup>	680,566	244,616	31,546	149,986	14,771	1,162	69,494	23,015	450,636	1,665,792	2.3
2010 <sup>pl</sup>	737,559	230,400	35,794	144,222	14,903	1,236	69,954	22,691	447,340	1,704,099	2.3
2011 <sup>pl</sup>	750,590	211,821	37,423	131,199	14,978	1,327	64,331	22,161	457,128	1,690,958	-0.8
2012 <sup>pl</sup>	360,510	102,721	18,252	60,958	7,176	606	31,028	11,192	248,070	840,513	-50.3
Cambio % 1997-2012	-3.0	-4.9	-4.0	-3.3	-3.0	n.a.	-2.1	-3.9	-3.8	-3.5	

FUENTE: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.

La menores tasas de incidencia de los posibles hechos delictivos del fuero común por cada 100,000 habitantes se registraron en los años 2000 (1,359.7), 2005 (1,361.9) y 2004 (1,382); mientras que en 2009 (1,548.8), 2008 (1,525.9) y 2010 (1,517.0) se reportaron las tasas más altas.

## INCIDENCIA DE POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS EN EL FUERO COMÚN, 2000-2010

(Tasa por cada 100,000 habitantes)

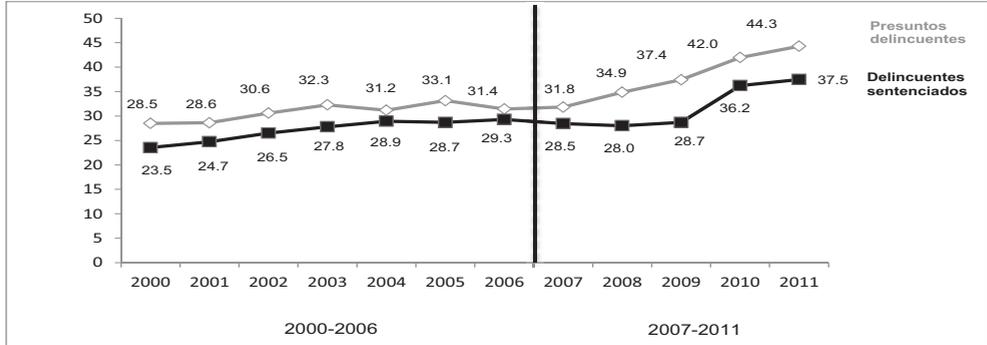


FUENTE: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.

Respecto de los delitos del fuero federal (en la modalidad de robo, lesiones, daño en las cosas, homicidio, fraude, Ley Federal de Armas de Fuego, en materia de narcóticos y otros), la Presidencia de la República presentó estadísticas sobre los presuntos delincuentes y los delincuentes sentenciados, siendo en 2006 cuando se presentó la menor diferencia entre los presuntos delincuentes (31.4 miles de personas) y los delincuentes sentenciados (31.4 miles de personas) de 2.1 miles de personas; en contraparte, en 2009 la diferencia fue de 8.7 miles de personas (37.4 presuntos delincuentes y 28.7 delincuentes sentenciados).

## PRESUNTOS DELINCUENTES Y DELINCUENTES SENTENCIADOS POR PRINCIPALES TIPOS DE DELITO DEL FUERO FEDERAL, 2000-2011

(Miles de personas)

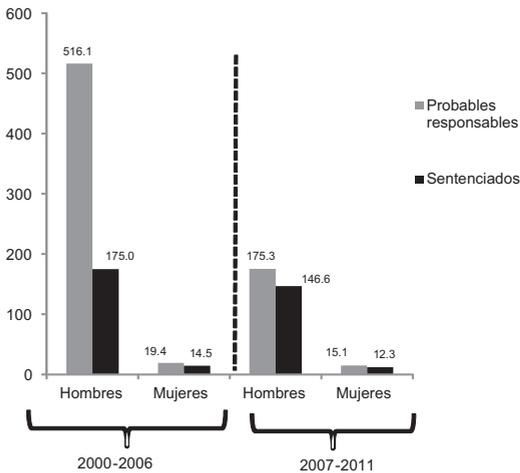


FUENTE: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.

Del periodo 2000-2006 de los 516.1 miles de presuntos delincuentes del sexo masculino fueron sentenciados 175.0 mil, es decir, el 33.9%, mientras que en el periodo 2007 a 2011 de los 175.3 miles de hombres presuntos delincuentes, 146.6 miles fueron sentenciados (83.6%). Para los mismos periodos, las mujeres presuntas delincuentes, fueron sentenciadas el 74.7% y el 81.4%, respectivamente.

## PROBABLES RESPONSABLES Y SENTENCIADOS POR PRINCIPALES TIPOS DE DELITO DEL FUERO FEDERAL, SEGÚN SEXO.

(Miles de personas)



FUENTE: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> *Ibidem.*

## 7.

### LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

La extinción de dominio como pena para los delitos clasificados como delincuencia organizada, se basan en un carácter real de contenido patrimonial y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido. El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el ministerio público cuando se haya iniciado la carpeta de investigación o averiguación previa, según el caso así como el procedimiento penal que de acuerdo a los criterios normativos de cada país, responden a su particularidad.<sup>31</sup>

La acción de extinción de dominio se ejercerá, aún cuando no se haya determinado la responsabilidad penal del responsable del ilícito, ya que por su naturaleza jurídica y de carácter más tendiente al derecho privado, éste mecanismo operara como una medida que adopta el estado para garantizar la reparación del daño a la sociedad cuando se cometan delitos de esa naturaleza; fundamentalmente los vinculaos al tráfico de drogas, armas, órganos, comercio humano, blanqueo de activos; básicamente.

En el caso mexicano, este precepto se condensa en la fracción II del artículo 22 constitucional que a la letra dice:

**II.** Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Mientras tanto la delincuencia organizada se basa en una estructura jerárquica vertical y rígida con dos o tres rangos máximos y permanentes de autoridad; alberga una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros; emplea el uso de violencia extrema y medios de corrupción, como resultados conocidos y aceptados para el cumplimiento de sus objetivos; y opera bajo un principio desarrollado de división del trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores.

Cabe señalar que la misma constitución en su numeral 14 establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, que debe de haber previamente un juicio y una sentencia que indique que el indiciado es culpable para confiscar sus bienes, sin embargo;

---

<sup>31</sup> MONTERO ZENDEJAS, Daniel, "La delincuencia organizada trasnacional, en la óptica del fenómeno del blanqueo de recursos de procedencia ilícita. Lavado de dinero", en *Derecho penal, derecho penal económico 2012-2*, enero, Argentina, Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2013, p. 335.

por considerar aspectos de interés general proceden medidas cautelares como es el caso del embargo precautorio y otras más para preservar el espíritu del legislador.

En este orden de ideas y en congruencia con lo anteriormente señalado, la extinción de dominio aparece en antaño, como una medida integral impuesta por medio del procedimiento establecido por el estado como un castigo impuesto para aquellos que violentaban el orden y las reglamentaciones de su tiempo a nombre de todos los miembros de la comunidad. Posteriormente, este concepto de pena ya en la época de la ilustración, quedará supeditado al principio de legalidad penal, el más grande avance que se hacía para limitar el poder estatal, *nullum crimen, nulla poena, sine lege* y así evitar también los excesos de la autoridad; lo cual nos presenta la importancia trascendental que se pone en manos de los creadores de la ley penal, ya que si bien las penas no dejan de ser medidas para contrarrestar el mal de la delincuencia, tampoco debe ser usadas de manera cruenta o para beneficios que no sean los de toda la comunidad.

Lardizabal y Uribe aprecia sobre el tema, lo siguiente: “triunfa la libertad, dice el presidente Montesquieu, cuando las leyes criminales sacan la penas que imponen de la naturaleza particular de cada delito, porque entonces cesa todo arbitrio, y la pena no se deriva de la voluntad, ó del capricho del legislador, sino de la naturaleza de la misma cosa, y así no es el hombre el que hace violencia al hombre, cuando se le castiga, sino sus mismas actuaciones”.<sup>32</sup>

Lo que nos lleva a reflexionar sobre la situación particular de México en relación con la determinación legislativa en materia penal; observando la tendencia de los legisladores de aumentar la punibilidad a distintos tipos penales; lo cual puede ser justificable ante la conminación social, pero sin duda lo que no puede ser justificable dentro de una técnica legislativa eficiente, es que este hecho (aumento en las penalidades) tenga como consecuencia un sin fin de contradicciones, incertidumbre e inconvenientes dentro de nuestro ordenamiento penal.

En palabras de Roxin: el Derecho Penal se enfrenta al individuo de tres maneras: amenazando, imponiendo y ejecutando penas, y estas tres esferas de actividad estatal necesitan de justificación cada una por separado<sup>33</sup> y que de acuerdo a la instancia legislativa, judicial o ejecutiva de que se trate, se les dará el nombre de punibilidad, punición y pena, respectivamente.

A partir de esta división se enfrentan tres fases que necesitan un análisis propio, ya que cada una de ellas plantea principios y fines particulares debiéndose justificar no solo estos, sino también su propia naturaleza.

---

<sup>32</sup> LARDIZABAL y URIBE, Manuel de, *Discurso de las penas*, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 35.

<sup>33</sup> ROXIN, Claus, *Problemas básicos del derecho penal*, Editorial Reus, Madrid, 1976, p. 11.

La fase legislativa detenta una importancia incalculable, pues es en esta instancia de la cual surgen preceptos que de manera directa regirán las dos posteriores; sin embargo, a pesar de su denotada importancia, la determinación legislativa de la pena ha sido tratada de manera muy escueta la doctrina nacional, lo cual hace necesario un análisis profundo sobre el tema, que me atrevo a poner a su consideración en el siguiente trabajo de tesis.

La punibilidad al ser la advertencia de pena, se encuentra a un nivel puramente normativo haciendo que en esta labor surjan varios contratiempos en relación con la determinación entre la proporción de la pena en relación con el delito como la poca claridad de los fines que se quieren lograr (prevención general positiva o negativa), siendo evidente el extenso uso que se le ha dado a la pena de prisión por parte de los legisladores y la consecuente violación a principios constitucionales.

En virtud de la naturaleza de este artículo y su propósito para formar parte de una guía básica para la transición del modelo inquisitorio a un acusatorio, se abordan temas fundamentales que vinculan al proceso penal bajo la óptica ya no del monopolio de la averiguación previa por parte del ministerio público, en el procedimiento escrito; sino por medio de un nuevo modelo donde se privilegia la oralidad, y como se ha señalado la presunción de inocencia en donde la víctima se convierte en parte activa en la integración de la carpeta de investigación.

Como conclusión se presenta la extinción de dominio como una alternativa eficaz para preservar el estado de derecho y sumarse al compendio de medidas que junto con las leyes para prevenir las operaciones de procedencia ilícita, inhiban la conducta delictiva que genera ganancias anuales por casi 90 mil millones de dólares y que en parte es usada para el terrorismo ya no sólo bélico sino informático incorporado al cibercrimen –Convenio de Budapest-.

Para citar este artículo:

Montero Zendejas, Daniel, *Diseño estratégico en la incorporación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Revista de Derecho 10, UCU, 2014, pp. 93-155*

*Recibido: 18/09/2014*

*Enviado a árbitros: 26/09/2014*

*Tercer árbitro: 14/11/2014*

*Aceptado: 15/11/2014*

---

## BIBLIOGRAFÍA

- BAILEY, John y GODSON ROY, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Editorial Grijalbo, México, 2000.
- BINDER, Alberto M., *Principios fundamentales del proceso penal acusatorio, justicia y derechos humanos*, Editorial Fundación Friedrich Neumann, Quito, 1992.
- BORJÓN NIETO, José Jesús, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, Editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.
- CERVINI SÁNCHEZ, Raúl y ADRIASOLA, Gabriel, *Responsabilidad penal de los profesionales jurídicos. Los límites entre la práctica legal y notarial lícita y la participación criminal*, Editorial La ley Uruguay, Montevideo, Uruguay, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, Editorial Trotta, Madrid, 1998.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (Coordinador), *La situación actual del sistema penal en México, XI Jornadas sobre justicia penal*, Editorial UNAM,-IIJ, México, 2011.
- KAPLAN, MARCOS, *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1993.
- LARDIZABAL Y URIBE, Manuel de, *Discurso de las penas*, Editorial Porrúa, México, 1982.
- MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *La globalización de la delincuencia*, Editorial Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 2000.
- ROXIN, Claus, *Problemas básicos del derecho penal*, Editorial Reus, Madrid, 1976.
- VILLARREAL CORRALES, Lucinda, *La cooperación internacional en materia penal*, Editorial PAC, México, 1997.

## PÁGINAS DE INTERNET

- [www.fder.edu.uy/contenido/penal/publicaciones.html](http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/publicaciones.html),
- [sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/904/904084.pdf](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/904/904084.pdf),
- <http://www.un.org/es/documents/udhr/>,
- [www.infobae.com/.../1564867-el-crimen-organizado-genera-el-equivalente](http://www.infobae.com/.../1564867-el-crimen-organizado-genera-el-equivalente).
- <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/crimen-organizado-mueve-870-000-millones--1-5--de.aspx>
- <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/intro.htm#>,
- [http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convencion\\_contra\\_corrupcion.pdf](http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convencion_contra_corrupcion.pdf),
- [www.sre.gob.mx/substg/onu/doc.htm](http://www.sre.gob.mx/substg/onu/doc.htm),

[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013),  
[cidac.org/esp/uploads/1/Indice\\_Delictivo\\_CIDAC\\_2012.\\_8\\_delitos\\_prim](http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_prim),  
[es.slideshare.net/.../anexo-estadstico-del-sexto-informe-de-gobierno-2012-f](http://es.slideshare.net/.../anexo-estadstico-del-sexto-informe-de-gobierno-2012-f),

## **REVISTAS**

FERRAJOLI, Luigi, “Por una esfera pública de mundo”, en revista *Configuraciones*, año 2004, número 14, Editorial Fundación Carlos Pereira A.C. y el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, año primavera-verano de 2004.