

JUSTICIA, SUPREMO FIN DEL JUEZ



“Ius est ars boni et aequi”

Revista del Poder Judicial de Tamaulipas

Año 7 Núm. 7 Publicación Anual

Noviembre 2014



JUSTICIA, SUPREMO FIN DEL JUEZ

“Ius est ars boni et aequi”



Revista del Poder Judicial de Tamaulipas

Año 7 Núm.7 Publicación Anual

Noviembre 2014

PRESENTACIÓN

La evolución del derecho es constante, tiende a cambiar paralelamente con la dinámica social y cultural de cada pueblo, para así garantizar la legitimación de las instituciones que lo integran, que deben ser acordes con la necesidad de solucionar los conflictos que se presentan en la comunidad y que son distintos en cada época y en cada región.

En esta tesitura destaco que el derecho como institución, al ser dinámico requiere la participación de especialistas que trabajen en el desarrollo de nuevos conceptos que, en conjunto, integren paradigmas que traigan como resultado la adecuación del orden jurídico a través de reformas legislativas fundamentales para la consolidación del estado democrático de Derecho.

A través de las páginas de la séptima publicación de la Revista Justicia, Supremo Fin del Juez "*Ius est ars boni et aequi*" presentamos trabajos orientados hacia temáticas jurídicas vigentes tales como:

Gobierno y administración de justicia, la reforma legislativa en la esfera jurídica de la mujer, la paridad de género, la transparencia y acceso a la información en el poder judicial y como lograr la convivencia equitativa de los padres no custodios con sus hijos; con lo cual se busca modificar los patrones socioculturales, que inciden en la conducta de hombres y mujeres, a fin superar prejuicios, costumbres y prácticas que favorecen el abuso, la violencia o la imposición de cualquiera de los géneros.

Publicamos así mismo varios trabajos de los Jueces de Oralidad del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas, quienes nos ofrecen propuestas para mejorar la operatividad del Proceso Penal Acusatorio y Oral, en asuntos tales como la objeción y su delimitación, las pautas y momentos procesales, las medidas de protección desde la perspectiva del sistema penal acusatorio, el nuevo perfil de la seguridad en México y la capacitación como herramienta para impulsar la adecuada aplicación del sistema penal adversarial.

Esta edición es el resultado del esfuerzo colectivo de varias áreas del Supremo Tribunal de Justicia y está dirigida a la comunidad jurídica, de la que forman parte todos nuestros servidores judiciales, por lo que además de su versión impresa, puedes consultar e imprimir la versión electrónica, accediendo a la dirección www.pjetam.gob.mx

Magistrado Armando Villanueva Mendoza
Presidente del Supremo Tribunal de Justicia
y del Consejo de la Judicatura de Tamaulipas

DIRECTORIO

Magistrado Armando Villanueva Mendoza
Presidente del Supremo Tribunal de Justicia
y del Consejo de la Judicatura del Estado de Tamaulipas

Lic. José Herrera Bustamante
Magistrado de la Primera Sala
Unitaria en materias Civil y Familiar

Lic. Laura Luna Tristán
Magistrada de la Séptima Sala Unitaria
en materias Civil y Familiar

Lic. Manuel Ceballos Jiménez
Magistrado de la Segunda Sala
Unitaria en materia Penal

Lic. Blanca Amalia Cano Garza
Magistrada de la Octava Sala Unitaria
en materias Civil y Familiar

Lic. Hernán de la Garza Tamez
Magistrado de la Tercera Sala
Unitaria en materias Civil y Familiar

Lic. Egidio Torre Gómez
Magistrado de la Novena Sala Unitaria
en materias Civil y Familiar

Lic. Arturo Baltazar Calderón
Magistrado de la Cuarta Sala
Unitaria en materia Penal

Lic. Pedro Lara Mendiola
Magistrado de la Sala Auxiliar y de
Justicia para Adolescentes

Lic. Bibiano Ruiz Polanco
Magistrado de la Quinta Sala
Unitaria en materias Civil y Familiar

Lic. Dagoberto Aníbal Herrera Lugo
Magistrado de la
Sala Regional Altamira

Lic. Raúl Enrique Morales Cadena
Magistrado de la Sexta Sala Unitaria
en materia Penal

Lic. Martha Patricia Razo Rivera
Magistrada de la
Sala Regional Reynosa

Consejeros de la Judicatura

Lic. Elvira Vallejo Contreras
Lic. Pedro Francisco Pérez Vázquez
Lic. Ernesto Meléndez Cantú
Lic. Héctor Luis Madrigal Martínez

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Armando Villanueva Mendoza
Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia
y del Consejo de la Judicatura de Tamaulipas

Lic. Manuel Ceballos Jiménez
Magistrado de la Segunda Sala Unitaria
en Materia Penal

Lic. Arturo Baltazar Calderón
Magistrado de la Cuarta Sala Unitaria
en Material Penal

Coordinación General:
Dr. Juan Plutarco Arcos Martínez
Director del Centro de Actualización Jurídica
e Investigación Procesal

Coordinación de diseño y redacción:
Mtro. Erik Alejandro Cancino Torres
Jefe del Departamento de Difusión

Auxiliar:
Lic. Yuri Yaneth Loredó Silva

Derechos reservados por:

Supremo Tribunal de Justicia de Tamaulipas

“Justicia, Supremo Fin del Juez”. Es una publicación anual del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas. Su distribución es gratuita. Los materiales que aquí se publican son responsabilidad del autor.

Noviembre de 2014.

ÍNDICE

Editorial	9
Gobierno y administración de justicia <i>Armando Villanueva Mendoza</i>	13
Pautas y momentos procesales del Juicio Oral <i>Raúl González Rodríguez</i>	33
Cambios legislativos en la esfera jurídica de la mujer <i>Emilia Vela González</i>	47
La Objeción, su concepto y delimitación en el Código Nacional de Procedimientos Penales. <i>Carlos Favián Villalobos González</i>	61
Medios de Apremio en el Procedimiento de Evaluación del Régimen de Convivencia Provisional <i>Celina Elizabeth Delgado Hernández</i>	73
Capacitación: la mejor herramienta para impulsar la adecuada aplicación del Sistema Penal Acusatorio <i>Reyna Karina Torres Barrientos</i>	85
La paridad de género ante el México actual <i>Matías Enríquez Salazar</i> <i>Eva María Menchaca Ornelas</i>	105
Construyendo un estado democrático: El Nuevo Perfil de la Seguridad Pública en México <i>Enrique Cruz Martínez</i> <i>Mario Cruz Martínez</i>	115
Medidas de Protección desde la perspectiva del Sistema Penal Acusatorio <i>Ignacio García Zúñiga</i>	175
Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Judicial <i>Luis Adrián Mendiola Padilla</i>	189

EDITORIAL

La revista Justicia: Supremo Fin del Juez, “Ius est ars boni et aequi” a partir del sexto número cambió, para dedicarla exclusivamente a la publicación de artículos científico - académicos.

Contar con un medio para la difusión de propuestas que enriquezcan las instituciones jurídicas, es hoy día una necesidad de primer orden en los Poderes Judiciales de la república mexicana, porque de esta manera se garantiza un espacio para que los Magistrados y Jueces, quienes viven la realidad en que incide el derecho, puedan, con base en el análisis y la reflexión, generar nuevos postulados para mejorar la función jurisdiccional.

Asimismo, esta revista constituye una motivación para que abonemos a la construcción de nuevos paradigmas en materia jurídica, que faciliten la operatividad de las reformas fundamentales que se han suscitado en los últimos ocho años, particularmente en lo relativo a la implementación del proceso penal acusatorio y oral en México, la vigencia de los derechos humanos, reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como por instrumentos internacionales, y el consecuente tema de la constitucionalidad y la convencionalidad, la transparencia, la igualdad de género y el deber de emitir resoluciones judiciales con perspectiva de género.

En el número siete de la Revista Justicia, ofrecemos a nuestros lectores diez artículos donde se abordan

cuestiones vinculadas con la actual agenda nacional, así el Magistrado Armando Villanueva Mendoza aborda las figuras institucionales que contribuyen a la independencia del poder judicial; la Magistrada Emilia Vela González, analiza los cambios legislativos que en las últimas fechas se han gestado en la esfera jurídica de la mujer; por su parte la Maestra Eva María Menchaca Ornelas y el Magistrado Matías Enríquez Salazar, nos presentan una interesante reflexión sobre la paridad de género en el México actual; la Lic. Celina Elizabeth Delgado Hernández, nos expone el trabajo intitulado Medios de Apremio en el Procedimiento de Evaluación del Régimen de Convivencia Provisional y el Lic. Luis Adrián Mendiola Padilla proyecta su perspectiva en torno a la trascendencia de la transparencia y el acceso a la información en el Poder Judicial.

En lo relativo a estrategias para favorecer la implementación del nuevo sistema de justicia penal, el Juez de Control Carlos Favián Villalobos González, escribió el ensayo: La Objeción, su concepto y delimitación en el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Juez de Juicio Oral Raúl González Rodríguez, elaboró como propuesta el trabajo: Pautas y Momentos Procesales del Juicio Oral; el Juez de Control Ignacio García Zúñiga, nos proyectó el ensayo: Medidas de Protección desde la perspectiva del Sistema Penal Acusatorio; la Juez de Juicio Oral Reyna Karina Torres Barrientos, propone como estrategia para implementar el sistema adversarial Capacitación: La mejor herramienta para impulsar la adecuada aplicación del Sistema Penal Acusatorio; y los Doctores Enrique y Mario Cruz Martínez, generosamente nos compartieron

la monografía: Construyendo un Estado Democrático: El Nuevo Perfil de la Seguridad Pública en México. Agradecemos a todas las personas que colaboraron para que el presente número viera la luz, tanto a quienes nos hicieron llegar sus aportaciones producto del estudio, del análisis y la reflexión; como a todos los Magistrados y Consejeros que junto con un grupo de servidores judiciales, con la guía y apoyo del Magistrado Armando Villanueva Mendoza, Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura, nuevamente han hecho posible la publicación de este proyecto editorial anual.

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

ARMANDO VILLANUEVA MENDOZA*

PREFACIO

El siguiente texto es el sustentado por el suscrito como ponente en el VI Encuentro Internacional de Justicia y Derecho, celebrado en La Habana, Cuba, en marzo de 2012. Plantea una opinión personal académica aplicable a todos los Estados nacionales unitarios y a los conformados como Federación, en los que por su conformación política, existen más de un Poder Judicial, como el caso de nuestro país, que cuenta con 33, un federal y 32 locales. Cabe señalar, que muchas de las propuestas fueron tomadas de las que existen ya implementadas en Tamaulipas. En fin, el contenido actual para su aplicación en otros países u otros estados pertenecientes a un régimen federal, me mueve a publicarlo como aportación generada en la experiencia de más de 11 años de magistrado local.

* Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Tamaulipas

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

I. INTRODUCCIÓN

Un presupuesto del estado democrático de derecho lo es la división del poder público. En un principio, dicha división se dio en ejecutivo, legislativo y judicial; sin embargo, hoy se encuentra aderezada con tribunales constitucionales, por lo general fuera del poder judicial, y con los órganos autónomos constitucionales que, en la medida de su surgimiento, le han restado competencias principalmente al poder ejecutivo. Pese a ello, la división del poder público, en más de los casos latinoamericanos, ha sido sólo en el texto normativo y no en los hechos. Y es que desde el surgimiento de lo que hoy entendemos por Estado, los poderes públicos se han ido turnando la supremacía. Así, el siglo XIX fue estimado como el siglo del parlamentarismo, el siglo XX como el del presidencialismo y, se vislumbra, en el actual siglo XXI, que sea el poder judicial el que, con base en el control que ejerza sobre los actos de los demás integrantes del poder público, alcance supremacía.

Si bien, el presidencialismo ayudó, en gran medida, a la consolidación de los países de América latina, en la mayoría de los casos la figura del Ejecutivo tomó tanta fuerza que incluso invadió los ámbitos de competencia de los otros poderes.

En el caso de México, el presidencialismo del segundo cuarto del siglo XX motivó la consolidación de sus instituciones. En la época, conocida como “el maximato” (1924-1936), la fortaleza política del General Plutarco Elías Calles le permitió ser considerado como Jefe Máximo de la Revolución después de su periodo presidencial, y poner titulares del Poder Ejecutivo, hasta su expulsión del país por el presidente General Lázaro Cárdenas en 1936. Sin embargo, el régimen presidencial continuó fortaleciéndose al grado de influir severamente en las decisiones de los poderes legislativo y judicial, pues el titular del Poder Ejecutivo era a la vez jefe del partido político oficial, lo que le permitía que sus allegados llegasen a ser candidatos a los cargos de elección popular. De tal forma, era el presidente quien de facto nombraba gobernadores, diputados y senadores, además de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esa práctica política quedó reflejada en los términos con que se calificó al sistema político mexicano de entonces: “la dictadura perfecta”, por Vargas Llosa y “la presidencia imperial”, por Enrique Krauze.

Poco a poco el sistema fue generando cauces de participación para los opositores, y es, a partir del año 2000, al triunfo del Partido Acción Nacional, que se genera la alternancia democrática. El control político del Congreso por un partido diferente al del Presidente permitió que el sistema de frenos y contrapesos ideados por Montesquieu surtiera sus efectos. Hoy, el avance es notorio. El Poder Judicial de la Federación ya no atiende

a las influencias externas en la toma de sus decisiones jurisdiccionales, lo que ha permitido que el sistema democrático se consolide, bajo los principios de: división de poderes, respeto a los derechos humanos y respeto a la legalidad.

II. LA INDEPENDENCIA

Hoy, en el llamado por algunos politólogos “siglo de la supremacía del Poder Judicial”, encontramos una tendencia cada vez más fuerte para que sea este poder el que controle la legalidad y la constitucionalidad de los actos de los demás órganos del Estado.

Ello se entiende al ser el Poder Judicial uno conformado por especialistas de la ciencia jurídica, que permite mantener el Estado de Derecho que debe reinar en toda sociedad. Y es así, pues los jueces, al aplicar el control de la legalidad o de la constitucionalidad, tanto de las leyes como de los actos del Estado, velan por su apego a la normatividad que los rige, bajo el principio de fundamentación y motivación, del que, con frecuencia, se apartan los órganos en esencia políticos del Estado, como lo son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Esto es entendible, pues la política no siempre es armónica con la observancia estricta de la ley, más si con el control y el orden social, al que están obligados, en beneficio de la colectividad, al haber adquirido su legitimación de la voluntad popular, por el hecho de ser electos directamente por el pueblo y de entre el pueblo. Así, su falta de especialidad y su sólida legitimidad, hacen que prioricen la paz social, muchas

veces encima del respeto a los derechos fundamentales. Esa falta de especialización no puede reclamárseles del todo, pues quienes integran esos dos poderes del Estado, no requieren de especialización, ya que sus requisitos de acceso, por lo general, son mínimos, sólo son representantes de la voluntad popular.

Por todo lo anterior, es que cobra, en el Estado democrático de Derecho, gran importancia el Poder Judicial. Está llamado no sólo a resolver conflictos jurisdiccionales, sino a mantener el estricto apego a las normas que lo rigen, de todos los actos del poder público. Esa es su principal causa de existencia, la que motiva también que la designación de sus integrantes sea, la gran mayoría de las veces, no por una votación popular directa, sino indirecta, por combinación de los dos poderes políticos del Estado, de entre especialistas del derecho, más que por el carisma popular con el que puedan contar.

Por tales razones, es primordial el mantener la independencia y la autonomía de los poderes judiciales, a fin de que sirvan como un freno al ejercicio desmedido del poder. Sin independencia, no podrían frenarse los actos administrativos o legislativos cuando fuesen contrarios al orden jurídico existente o a la constitución; sin independencia, no podría limitarse la arbitrariedad sustentada en la legitimación popular; pero, principalmente, sin independencia, los poderes judiciales quedarían sometidos a los designios de los otros poderes públicos, ante el temor de sus integrantes de que los remuevan, les disminuyan o priven de sus remuneraciones.

La falta de independencia de los poderes judiciales hace que los sistemas políticos carezcan de medios de control efectivos de los actos del poder público, lo que genera grupos de poder, que afectan el estado democrático de derecho.

III. LA AUTONOMÍA

La carencia de autonomía en los Poderes Judiciales motiva, a su vez, la falta de independencia para el ejercicio de su función. Ello es así, pues al no contar con recursos económicos seguros, muchas veces hace necesario entrar a la negociación política que debe estar siempre lejos del ejercicio de la función jurisdiccional. Si el Ejecutivo es el que cuenta con los recursos económicos, será siempre quien trate de fijar los derroteros no sólo de él, sino también de los demás poderes. Eso no es conveniente para la buena marcha del Estado de Derecho. Por tal razón, se han implementado diversas fórmulas que tratan de garantizar la autonomía económica del Poder Judicial. Ello siempre será determinante en el ejercicio de una función independiente.

IV. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Existen diferentes medios que, en la regulación de los poderes judiciales, se han establecido para tratar de garantizar su independencia y autonomía en el ejercicio de sus atribuciones. Entre otros, podemos referir los siguientes:

Autonomía presupuestaria. Esto requiere la asignación, en el texto constitucional, de un monto porcentual del presupuesto anual del Estado. Debe contenerse en la constitución, pues al ser ésta, por lo general, una norma de carácter rígido, evita que el Poder Legislativo ordinario pueda reformarla, y retirar, por conveniencia política, la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, en detrimento de su independencia. Con ello se garantiza, de forma permanente a los poderes judiciales, que no queden sujetos al vaivén político que, en ocasiones, genera tentaciones de control de un poder sobre los otros. También se evita que el Poder Legislativo, al aprobar el Presupuesto de Egresos del Estado, frene la evolución del Poder Judicial, o que éste atienda sus necesidades ordinarias de renovación, crecimiento o consolidación. También evita que el Poder Ejecutivo controle la entrega de recursos al Poder Judicial y, a través de la administración de sus recursos, trate de influir en sus decisiones. En algunos países esta idea ha prosperado; en México, si bien el Poder Judicial Federal no lo ha logrado, ya son varias entidades federativas de la República, Tamaulipas la primera, que cuentan con un porcentaje sobre el presupuesto general del Estado, fijado en el texto constitucional que los rige. De esa forma, en la medida de que aumente el presupuesto del Estado, aumentará también el del Poder Judicial, garantizando así su actualidad y su posibilidad de crecimiento, pero principalmente su independencia, pues dicho presupuesto no estará sujeto a negociación política con el Ejecutivo, para que lo incluya en su propuesta del Presupuesto de Egresos del Estado, ni con

el Legislativo, para que no lo disminuya al autorizarlo, pues la Constitución, como norma suprema, lo determinara, y ambos poderes deberán acatarlo.

Cláusula de irreductibilidad presupuestaria. Aunado a lo anterior, es importante también se establezca en el texto constitucional un dispositivo que indique que el presupuesto del Poder Judicial no puede disminuirse respecto del que le correspondió el año inmediato anterior. De esa forma, se extrae a la judicatura de la inseguridad que genera la variabilidad política que puede presentarse en el Congreso, cuando las fuerzas que lo integran desean priorizar otros temas del Estado, diversos a la justicia y, por ello, disminuyen el presupuesto del Poder Judicial, o porque éste no se apruebe por no llegar a un consenso sobre su monto. Con ello, se garantizará que el Poder Judicial no disminuya en sus funciones o merme sus planes de desarrollo.

Irreductibilidad salarial. El establecer constitucionalmente la prohibición de que se les disminuya a los juzgadores sus percepciones salariales durante su encargo, es una forma de asegurar la independencia de sus decisiones. Y es que es común la aplicación del viejo adagio “el que paga manda”, y ello no es permisible en la actividad jurisdiccional, que debe mantenerse imparcial en la solución de todos los conflictos que sean sometidos a su potestad. Así, cuando en ocasiones alguna sentencia afecte intereses políticos o económicos ajenos a la justicia, su decisión de aplicar el derecho se mantendrá firme, pues el Juez tendrá la certeza de que, por su decisión, no se le podrá afectar en su remuneración, pues

tendrá la garantía de que, durante el tiempo que ejerza el cargo judicial para el que fue nombrado, legalmente no podrá disminuirse sus emolumentos. Este derecho brindará estabilidad y seguridad económica al juzgador y será firme garantía de independencia en su desempeño, haciendo a un lado las influencias externas e internas que puedan afectar sus determinaciones.

Remuneraciones adecuadas. Otro de los rubros importantes para garantizar la autonomía y la libertad, pero principalmente la actuación correcta, sin corrupción, es el pagar a los integrantes de la judicatura sueldos decorosos. Quien abraza la carrera judicial decide guiar su vida bajo principios éticos y morales cuyo cumplimiento los hace sobresalir del resto de la población. Debe sujetarse a vivir en “la honrosa medianía” que le brinda su remuneración como servidor judicial. Sin embargo, ésta debe ser adecuada a la importante función que desempeña, debe ser suficiente para gozar de las ventajas que da la vida en clase media; con ello se evitará que intereses económicos influyan en las determinaciones judiciales, alejando la justicia y corrompiendo la judicatura.

Transparentar la designación de Magistrados de los Tribunales Supremos. Por lo general, el acceso al más alto cargo de la judicatura se realiza por la combinación de decisiones políticas de los otros dos poderes. En la mayoría de los casos el Poder Ejecutivo propone y el Legislativo dispone. Esa fórmula de selección representa una elección popular indirecta, por la que también se legitima en la voluntad popular a estos miembros

del poder público. Sin embargo, ello presenta, en la práctica, algunos problemas. En los lugares donde el Ejecutivo trata de ejercer el control pleno, comúnmente sus propuestas tienen matiz político, lo que a la postre genera desconfianza hacia el Poder Judicial, al estimarse que sus integrantes son aliados de quien los propuso para su arribo de cargo. Y es que, en muchas ocasiones, se pretende nombrar como integrantes del Poder Judicial a personas que se han desempeñado cerca de los titulares del poder facultado para proponer, o a quienes representan una fuente de simpatía política. Por tal razón, es recomendable transparentar la elección indirecta de Magistrados, a fin de que, al pasar por el tamiz del Congreso, se logre que quien llegue al ejercicio del cargo sea el profesionalista más adecuado para su ejercicio. En aras de esa transparencia, será menester el mejorar las formas de propuesta que realice el Ejecutivo; establecer mayores requisitos y limitantes para estar en posibilidad de acceder al cargo y eliminar las propuestas de un solo candidato, por propuesta en ternas, entre otras.

Designación escalonada de Magistrados. Es conveniente que en la integración de los órganos máximos del Poder Judicial, ya sean de ejercicio de la judicatura como los de su administración, en cuanto a la temporalidad de quienes los conformen, exista una estancia escalonada. Que no ingresen todos en el mismo momento a ejercer la función, sino que lo hagan escalonadamente. Con ello, se garantizará que siempre existan miembros con experiencia en el ejercicio de la función jurisdiccional o de la administración judicial. Ello es indispensable, con el

fin de mantener continuidad en las políticas de desarrollo de la judicatura y evitar que, el desconocimiento de su operación, los lleve a tomar decisiones que vayan en detrimento de su independencia o autonomía.

Exclusión de los altos miembros del poder público en la integración de la magistratura. Esto se encuentra regulado dentro de la Constitución Mexicana, cuando prohíbe que un Secretario de Estado, un Gobernador, o un miembro del Poder Legislativo sea nombrado integrante de las Cortes Supremas de Justicia, hasta en tanto no pase un año de que haya dejado el cargo. Con ello, se busca evitar que los Poderes Judiciales se transformen en premios de consolación para políticos en desgracia, como lo fueron durante muchos años. También se trata de evitar, principalmente, la postergación política en los cargos de la judicatura nombrando, como sus miembros, a políticos que sean afines al grupo gobernante, creando una especie de oligarquía. Dicha intención puede, ser también una prevención política, para contar con allegados dentro del Tribunal Supremo, en los casos en que son jurado de sentencia en los juicios políticos o procedimientos de desafuero.

Combinación de acceso a la magistratura por carrera judicial (uno y uno). Si bien los Tribunales Supremos de Justicia deben estar integrados por destacados juristas, su pluralidad de composición no debe soslayar a los jueces, que por haberse dedicado a esta función, estuvieron impedidos para relacionarse políticamente. Y es que al ser los órganos políticos del Estado los que intervienen en la designación de los Magistrados del

Tribunal Superior, por lo general proponen a personas, que si bien son destacadas en el ámbito jurídico por ser profesores universitarios, notarios públicos, abogados postulantes o jurídicos de dependencias gubernamentales, son todas personas que gozan de cierta influencia o relación política. Es por ello, que al privilegiarse la carrera judicial, ligada a exámenes de oposición, se abriría la oportunidad a jueces para que puedan ascender al cargo de Magistrados. Y si bien es preciso mantener la pluralidad en la composición, no debe dejarse fuera a quienes han hecho de la judicatura una función de vida. Así, lo conveniente será que las vacantes que surjan en los Tribunales Supremos se llenen a la limón, uno por designación política (Ejecutivo y Legislativo) y otro por examen de oposición de entre los jueces en funciones. Al privilegiar la carrera judicial en la integración de los órganos supremos del Poder Judicial, se fortalecerá su independencia.

Propuesta de designación de Magistrados en terna cuando la designación sea política. Ello también es importante, pues de esa forma la representación popular tiene opciones para seleccionar de entre los propuestos por el Ejecutivo, al que considere más capacitado para el ejercicio del cargo. Así se evita que al ser la propuesta de una sola persona, el elector no tenga mayor alternativa que dar un sí o un no, posibilitando además la presión política por parte de quien propone para que se acepte y lleguen al cargo personas que no tengan la suficiente competencia para su ejercicio.

Cláusula por la que, ante el desacuerdo del Legislativo que imposibilite en dos ocasiones se nombre al Magistrado, sea el Ejecutivo quien determine. Un conflicto que puede presentarse entre los órganos políticos del Estado, es precisamente el generado por la designación de los integrantes de los máximos órganos del Poder Judicial, ya sea Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional o Consejo de la Judicatura o Magistratura. Por lo general, en su elección o designación intervienen ambos: Poder Ejecutivo, que propone, y Poder Legislativo, que elige como representación popular; una elección indirecta. Lo anterior, puede generar que, ante las diferencias políticas entre ambos órganos, esencialmente políticos, se rechacen toda propuesta que haga el Ejecutivo al Legislativo, lo que haría imposible la designación de un miembro de los máximos órganos del Poder Judicial. Por tal razón, la conveniencia de que se brinde la facultad al Poder Ejecutivo de proponer a la Legislatura, hasta en dos ocasiones, los candidatos a los cargos judiciales, y que si ésta los rechaza, el Ejecutivo quede en libertad de nombrar, de entre su segunda propuesta a quien considere con mayor aptitud.

Inamovilidad de los jueces y magistrados. Una garantía más de la autonomía del Poder Judicial y la independencia en las decisiones la brinda el hecho de que, una vez designados los juzgadores, se mantengan inamovibles durante el período para el que fueron nombrados y, si se encuentran sujetos a ratificación para la continuación de su función, se privilegie su continuidad en el cargo. Que sólo puedan ser retirados por causas claramente establecidas en la ley, y no por cuestiones políticas o por cambio de régimen gubernamental. Con ello, se

mantendrá a un juzgador que no sucumbirá a presiones externas o internas para el ejercicio de su función.

Presidencia y Magistrados integrantes del máximo órgano jurisdiccional con temporalidad diferente a la del Poder Ejecutivo. Es común que a la renovación del Poder Ejecutivo, su primera intención sea el cambio, no sólo de los funcionarios de la administración, sino también de todos los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, o cuando menos de su presidente. Eso ha sido una práctica recurrente en muchas de las entidades federativas de México. Sin embargo, al establecer períodos de ejercicio diferentes al del Poder Ejecutivo, tanto para la magistratura como para su presidencia, esa jetatura política se rompe, y con ello el sometimiento del Poder Judicial a los intereses políticos. Así, es factible que si los Ejecutivos duran seis años en su encargo, los magistrados de los Tribunales Supremos tengan periodos de nueve, diez, quince y hasta veinte años de ejercicio máximo, divididos, por lo general, en dos o tres períodos que permitan su reelección, en caso de no desmerecer en el ejercicio de la función, hasta completar el máximo de tiempo. De esa forma, la estabilidad en la permanencia del cargo, garantizará que los magistrados no sucumban ante las presiones externas e internas que con tanta frecuencia se presenta, ante los intereses que la judicatura resuelve.

Por cuanto al presidente, estableciendo periodos de cuatro o cinco años, sin posibilidad de reelección, en unión de otros candados, se garantiza que el líder del máximo órgano de justicia ejerza una auténtica función autónoma e independiente respecto de los demás

poderes del Estado, rigiendo sus decisiones sólo bajo los principios de legalidad y justicia que deben imbuir todo acto de la judicatura.

Atribución al Tribunal Supremo de Justicia, como órgano colegiado, para nombrar a su Presidente de entre sus miembros con experiencia. La facultad de referencia, es otra forma de garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial. El que un órgano colegiado, sin matiz político, como lo debe ser la judicatura, decida, por la mayoría de sus integrantes, a quien le corresponderá la presidencia, permite que ésta se ejerza con plena libertad y sin más sometimiento que a los designios que broten del órgano colegiado que representa y que lo nombró. De esta manera se mantiene la sana distancia que debe existir entre los poderes políticos del Estado, Ejecutivo y Legislativo, con el poder jurídico, que vela por la legalidad y la constitucionalidad de los actos de los otros dos, que lo es el Poder Judicial.

Ahora bien, el hecho que el nombramiento de presidente se haga de entre los propios miembros del Tribunal Supremo, permite que quien llegue al cargo lo haga con el compromiso de impulsar la autonomía e independencia del Poder Judicial, cuyo objetivo debe ser primordial para ese órgano colegiado. Si a ello le agregamos que la elección se realice de entre los magistrados que cuenten con varios años de integrarlo, permite que los programas del Poder Judicial no se vean truncados, pues al conocer las necesidades y directrices, por el tiempo de pertenencia, las atenderá y las mantendrá, buscando siempre la progresividad en el ejercicio de la jurisdicción.

Creación de Consejos de la Judicatura o Magistratura que se ocupen de las funciones de administración del Poder Judicial, para que el juzgador se concentre exclusivamente en la función jurisdiccional. Esto es algo común en muchos de los Poderes Judiciales. Con ello, se trata de retirar de los órganos que ejercen jurisdicción las actividades administrativas para que las ejerzan órganos especializados. Se sabe que la función administrativa es en esencia competencia del Poder Ejecutivo; sin embargo, en aras de la independencia y autonomía judicial se ha brindado cada vez más atribuciones de este tipo a los Poderes Judiciales. Se busca evitar el que se dé en la realidad el adagio “el que paga manda”. Para ello, la conformación de los Consejos de la Judicatura o Consejos de la Magistratura auxilia al cumplimiento de ese fin. Y es que si bien es importante que los órganos jurisdiccionales se dediquen exclusivamente a juzgar, sin ocuparse de lo administrativo, también es importante que la función de administrar al Poder Judicial no se aparte de él, para evitar mermar su autonomía e independencia. De allí la conveniencia de crear dichos órganos de administración, cuya integración debe obedecer a designaciones de los tres poderes del Estado, integrantes que una vez nombrados sólo forman parte del Poder Judicial para llevar a cabo su administración. Por lo general se integran por cuatro personas: una nombrada por el Ejecutivo, una por el Legislativo, una por el Judicial y el Presidente del Poder Judicial que preside el Tribunal Supremo y también el Consejo.

Consejos de la Judicatura con representantes jurisdiccionales. En la integración de los órganos

responsables de las funciones administrativas del Poder Judicial es indispensable que se integren, como representantes del mismo, a jueces o magistrados. Son éstos quienes, por su experiencia en el ejercicio de la judicatura, tienen el conocimiento directo de las necesidades de los órganos de impartición de justicia, en todos sus rubros administrativos, como lo son: personal, mobiliario y equipo, recursos financieros, servicios de cómputo, capacitación, etc. Ello cobra trascendencia, si se toma en consideración que la principal función de este poder lo es precisamente el ejercicio de la jurisdicción, por lo que quien la ejerce debe ser considerado en la integración del órgano de administración.

Establecimiento de la carrera judicial con exámenes de oposición. Otra manera de garantizar, no sólo la autonomía, sino también la llegada de los mejores juristas a los cargos jurisdiccionales, lo es el instituir el servicio civil de carrera, conocido en el ámbito jurisdiccional como carrera judicial. Ello motiva la existencia de un escalafón profesional que permita dedicar una vida profesional al Poder Judicial, sabiendo que existirán posibilidades de ascenso y no retroceso, en la medida en que se capacite el servidor judicial. Así mismo, se evita con ello que a los cargos de la judicatura, que tanta especialización requieren, lleguen advenedizos designados por amistad o compadrazgo, cuestión que si tanto daña el ejercicio del poder público, se agrava en el caso del Poder Judicial.

Evaluación del desempeño. La medición de la función es importante en la búsqueda de la excelencia. Con una evaluación adecuada se logran detectar debilidades que

hay que atender en la mejora continua. El desempeño de la función jurisdiccional debe ser constantemente evaluada para verificar que se cumplan las metas y los objetivos plantados por el propio Poder Judicial. Es conveniente ligar esta evaluación con estímulos adecuados. Mejores sentencias, mejores premios. De esa forma se mantendrá a todos los juzgadores tratando de ser cada día mejores en el desempeño de la labor encomendada.

Régimen de responsabilidades. También es de importancia que el ejercicio de la judicatura esté ligado a un régimen de responsabilidad. Si el juzgador no se desempeña adecuadamente, debe de sancionársele. Dichas sanciones deberán ser tomadas en cuenta cuando se analice su ratificación o su ascenso en la carrera judicial. Con la aplicación del régimen se logra que el juzgador se desempeñe siempre observando la normatividad que rige su función y procure la excelencia en la aplicación de normas para la solución de los conflictos que ante él se ventilan.

Capacitación constante. La evolución del derecho, en los últimos tiempos, ha sido a un ritmo acelerado. También muchas materias que inciden en la impartición de justicia han evolucionado. Hoy, ya no se acepta que un juzgador sea neófito en computación. El ejercicio de la judicatura es una actividad profesional sumamente especializada y de altos valores. Requiere que quien la ejerza se encuentre al día en la evolución del derecho, ya no sólo local o nacional, sino hoy también el internacional. Por eso es indispensable la capacitación en el campo del derecho y, además, en todas las ciencias y materias

relacionadas con la impartición de justicia, como puede ser la psicología, la expresión oral, la expresión escrita, la computación, las relaciones humanas, la administración, en fin, todas las que de una u otra manera influyan en el buen funcionamiento de un tribunal.

V. CONCLUSIONES:

1. El Estado Democrático de Derecho requiere de una auténtica división del poder público, a fin de que el equilibrio en el ejercicio del poder se mantenga y genere un verdadero orden constitucional.
2. La intervención del Poder Judicial para equilibrar el Estado de Derecho posibilita el que cada uno de los poderes del Estado se mantenga dentro de sus ámbitos de competencia.
3. La necesidad de gozar del Estado de Derecho implica recurrir al Poder Judicial, al ser éste el órgano especialista encargado de velar por la supremacía de la ley.
4. Los Tribunales de Justicia, con independencia plena en el ejercicio de su función, garantizan el orden constitucional y legal, y con ello un equilibrio justo en el ejercicio del poder público.
5. La independencia y autonomía de los Poderes Judiciales, ligada a un régimen de responsabilidad, sustentado en la evaluación del desempeño, garantizará la prevalencia del estado de derecho.

6. En la integración del Poder Judicial, es conveniente el establecer sistemas transparentes tendentes a que para su conformación se integren los mejores, a fin de que se cumpla con una atribución importantísima, que lo es el respeto al orden constitucional y a la legalidad.

7. En la obtención de la independencia del Poder Judicial, será de vital importancia contar con autonomía. La suficiencia económica es clave para la buena marcha del Poder Judicial.

PAUTAS Y MOMENTOS PROCESALES DEL JUICIO ORAL

RAÚL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

INTRODUCCIÓN

En este artículo se dará una breve reseña de cómo se desarrolla la etapa del juicio oral en el sistema penal acusatorio y oral, el cual tiene por objeto el conocimiento, de los hechos y su finalidad, al ser parte del proceso mismo, puede decirse que consiste en establecer la verdad histórica, garantizar la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto surgido como consecuencia del delito, para contribuir a restaurar la armonía social entre sus protagonistas, en un marco de respeto a los derechos fundamentales de las personas. Este estadio de procedimiento configura el proceso propiamente, esto es, discusión, prueba y fallo, que se desarrollan en lo que se denomina audiencia de juicio oral.

PAUTAS Y MOMENTOS PROCESALES DEL JUICIO ORAL

Una vez llegada la hora y fecha para que tenga verificativo la audiencia de juicio, encontrándose ya

* Juez integrante del Tribunal de Oralidad del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas

presentes las partes y el público, el encargado de sala hará una breve introducción, de lo que va a tratar el juicio, señalará las prohibiciones y restricciones para el público (personas armadas, portación de distintivos gremiales o partidarios, personas que porten objetos peligrosos¹, no uso de gafas, cabeza descubierta, apagar celulares, no grabaciones), limitación al principio de publicidad, por lo que procederá a hacer las prevenciones necesarias a los medios de comunicación, para hacer valer el principio de presunción de inocencia, así como el de no re victimización ², finalmente pedirá a los asistentes que se pongan de pie para dar paso a la entrada de los integrantes del tribunal de oralidad.

El juez que presida verificará la presencia de los demás jueces, de las partes, Ministerio Publico, en su caso Ofendido o Víctima, Defensor, acusado, testigos, peritos o intérpretes, que deban participar en el debate y la existencia de las cosas que deban de exhibirse, y declarará abierta la audiencia. Dirigiéndose al acusado, y al público les explicará sobre la importancia, y el significado de lo que acontecerá, indicándole al acusado que deberá de estar atento,³ se procederá a individualizar a las partes, iniciando con el Ministerio Publico, en su caso víctima u ofendido, posteriormente defensor y acusado, y para efectos de registro le pedirá al acusado proporcione el nombre completo, edad, fecha y lugar de nacimiento, grado de instrucción, ocupación, estado civil, ingresos y dependientes económicos, previo a esto deberá de preguntarle al acusado si quiere proporcionar estos

¹ Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 55.

² Artículo 20 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado B fracción I, apartado C fracción V y VI.

³ Artículo 391 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

datos en forma pública o privada, en el supuesto que decida la privacidad, serán recabados una vez concluida la audiencia, y en el supuesto de que decida que sea en público, se hará en el momento de la audiencia.⁴

Una vez realizado lo anterior, se da el uso de la voz primero al Ministerio Público, y posteriormente a la defensa para que formulen sus respectivos alegatos de apertura, es decir, es el momento de la presentación de la teoría del caso, la primera información que el tribunal recibe de las partes, se debe exponer un resumen objetivo de los hechos y las pruebas, señalando lo que se pretende demostrar, se traduce en la “promesa”, de lo que se presentará en el juicio, por lo que es la primera oportunidad para que el juzgador conozca la posición de las partes, este alegato debe abordar tres aspectos fundamentales⁵:

1). Los hechos, ¿cómo ocurrieron?; 2). La norma, ¿en qué encuadran estos hechos?; 3). La consecuencia jurídica penal de esa conducta, se recomienda: 1). Introducción: Debe contener la información esencial comenzando por consideraciones generales, para llegar a los detalles en el caso concreto, es decir dar un panorama general acerca de los hechos; 2). Presentación de los fundamentos jurídicos: Se debe enunciar las disposiciones sustantivas, y adjetivas que fundamentan su teoría; 3). Las pruebas: Se desahogan para acreditar la promesa probatoria; 4). Conclusión: Culmina con una petición concreta de lo que será en realidad el juicio⁶.

⁴ Artículo 309, párrafo cuarto y quinto, del Código Nacional de Procedimientos Penales

⁵ Constantino Rivera, Camilo, Introducción al Estudio Sistemático 2ª Edición, op. cit., p. 70.

⁶ Lazcano Bardales, Erika, Guía para el Estudio del Sistema Acusatorio en México, p. 164.

En primer término los hace el Ministerio Público, porque tiene la carga de la acusación, estructura para presentar el alegato de apertura: a) Poner un tema: Es un enunciado que debe englobar el hecho, es decir una expresión personal que puede ser tan impresionante, dramático, o espectacular como carta de presentación, y título al alegato de apertura; b). Narración de los hechos: Es la explicación de la teoría del caso, de lo que paso, y como paso, debe ser expresada en tercera persona, explicada cronológicamente, como contarle una película a los jueces; c). Planteamiento jurídico: Citar el fundamento legal en que encuadran esos hechos, y una conducta que tiene la tipicidad; d). Promesa para el juicio: Se requiere mencionar al tribunal lo que paso, y el fundamento, como será probado en la audiencia, los testigos que depondrán y dirán lo que saben o lo que conocen; e). La petición: Es la conclusión del alegato, y es la pretensión, es decir, para el Ministerio Publico será la punibilidad pudiendo o no sugerir la pena al tribunal⁷, y para la defensa puede ser tan variada como por ejemplo, solicitar la absolución, por ausencia de conducta, o atipicidad, alguna causa de justificación, o de inimputabilidad, o inculpabilidad, o alguna atenuante⁸, al respecto es necesario que la defensa en su teoría del caso solicite solo una de estas, la que considere que pueda tener mayor éxito.

Una vez escuchados al Ministerio Publico y la defensa en sus alegatos, de apertura se procede al desahogo de pruebas, deberán ser llamados de acuerdo al orden que decidan los oferentes, por táctica recomendándose que

⁷ Lazcano Bardales, Erika, Guía para el Estudio del Sistema Acusatorio en México, p. 163.

⁸ Código Penal para el Estado de Tamaulipas.

estos en sus parlamentos lleven un orden cronológico de los hechos, para que el tribunal tenga una percepción ordenada de los mismos, dado que el Ministerio Público tiene la carga de la acusación se le otorga el uso de la voz a efecto de que mencione el nombre de su primer testigo que desea presentar, en ese momento el juez que preside da la orden al encargado de sala para que acompañe al estrado al testigo. No debemos olvidar que los testigos se encuentran en un lugar aislado, y antes de declarar no pueden comunicarse entre sí, ni ver, oír, o ser informados de lo que sucede en la audiencia, por lo que deben permanecer en una sala distinta a la que en donde se desarrolle, advertidos de lo anterior por el propio juzgador que preside la audiencia serán llamadas en el orden establecido, es de suma importancia recalcar que esta disposición no aplica al acusado, ni a la víctima, salvo cuando esta deba declarar en juicio como testigo.⁹

Una vez el testigo en el estrado, el juez que preside lo identificara, tomara protesta de conducirse con verdad, y advertirá de las penas que se impone si incurre en falsedad de declaraciones, así mismo le cuestionara si tiene parentesco por consanguinidad, afinidad, u algún lazo, o estrecha amistad con el imputado, y en el supuesto que el testigo refiera que si, deberá de informársele del derecho de abstención a declarar, pero si acepta no podrá negarse a contestar preguntas, hecho lo anterior se le concede el uso de la voz al oferente, a efecto de que inicie su interrogatorio¹⁰.

⁹ CNPP, Artículo 371.

¹⁰ CNPP, Artículo 342 y 372.

La doctrina a este interrogatorio le denomina examen o interrogatorio directo, es una de las principales herramientas con que cuenta el litigante para producir efectivamente la información anunciada en el alegato de apertura, para lo cual el oferente realizará una preparación previa para llevar a declarar a un testigo, es necesario entrevistarse con la persona, tomar conocimiento de los hechos que relata en la medida de verificar los mismos para constatar su veracidad, observar la forma de declarar y el lenguaje que utiliza, sus modos, actitudes, no para modificarlos, sino para adaptarse y saber cómo preguntar, para obtener la información que se requiere, es importante que el testigo conozca la dinámica de la audiencia y el rol de cada una de las partes, para evitar encontrarse sorprendido o intimidado en la audiencia, pues es bastante conocido el temor que los ciudadanos tienen al concurrir a los tribunales, por lo que los litigantes deben explicar a sus testigos como se desarrollará la audiencia, cuales son las obligaciones que tendrán al momento de declarar, pero también cuáles son sus derechos. El abogado debe adaptarse al lenguaje del testigo, en el interrogatorio directo queda estrictamente prohibida la pregunta sugestiva que es aquella que induce la respuesta ya sea con un sí o con un no, puesto que las herramientas que utilizará el litigante serán las preguntas abiertas, son las que permiten que el testigo declare libremente sobre lo que se le consulta, por ejemplo: ¿Qué...?, ¿Cómo...?, ¿Cuándo...?, ¿Explique...?, ¿Podría describirnos ...?, ¿Por qué...?, también se permiten las preguntas cerradas, son aquellas que se refieren a un punto en concreto, y requieren informaciones puntuales, como por ejemplo:

¿Qué color era la puerta?, ¿Cuál es la hora en que sucedieron los hechos?, ¿A qué distancia se encontraba cuando sucedieron?, ¿Qué estaba haciendo usted?, son preguntas que si bien inician como abiertas avanzando en la pregunta requieren información muy puntual, en conclusión, la mejor forma de utilizar estas herramientas es combinarlas, preguntas abiertas que permitan al testigo generar el marco amplio de información y preguntas cerradas que permitan al litigante puntualizar aspectos que son relevantes para el caso, finalmente debe señalarse que es importante la acreditación y el relato del testigo sobre el conocimiento de los hechos.¹¹, en lo personal es algo a lo que he llamado la formula PLAIH, pues primeramente se inicia el interrogatorio con los datos Personales del testigo siguiendo en ese secuencia los Laborales, posteriormente los Académicos, enseguida los de Interés, es decir, analizar si el testigo tiene inclinación hacia alguna de las partes, o existe algún interés que motive su narrativa, estos cuatro puntos en concreto se refieren a acreditación del testigo, y finalmente se entraría a los Hechos.

Con el fin de hacer efectivo el principio de contradicción, la contraparte para hacerlo valer en los interrogatorios cuenta con una herramienta que se denomina objeciones, la cual deberá realizarse antes de que el testigo emita la respuesta,¹² en ningún caso se permitirán preguntas ambiguas o poco claras, conclusivas, impertinentes o irrelevantes, o argumentativas, que tiendan a ofender al testigo o peritos, o que pretendan coaccionarlos¹³;

¹¹ Lorenzo, Leticia. Manual de Litigación, Ediciones Didot, p.170.

¹² CNPP Artículo 374.

¹³ CNPP Artículo 373.

a). Ambiguas o poco claras: Son aquellas que pueden confundir al testigo, las conclusivas pretenden que el testigo en lugar de declarar, acepte una conclusión que propone quien interroga; b). impertinentes o irrelevantes: Son las que no tienen relación con los hechos; c). Las argumentativas: Consisten en que el contenido lleva una inferencia o una deducción lógica, es decir un argumento utilizado para que el testigo simplemente lo confirme o lo rechace, tampoco son permitidas las preguntas que tienden a ofender al testigo o peritos en virtud de que en el desarrollo de la audiencia los sujetos que intervienen deben guardar el respeto debido no solo al tribunal y a las partes, sino también a los declarantes, finalmente las preguntas que pretenden coaccionar a los testigos o peritos dado que estos ya se encuentran protestados para que se conduzcan con verdad y son sabedores de las consecuencias que les puede acarrear el hecho de no declarar, en el saco del interrogatorio directo también se encuentran objetables la pregunta sugestiva, es decir aquella que induce a la respuesta y esta solo se admitirá en el contra interrogatorio¹⁴.

Así mismo, y de acuerdo al principio de contradicción se le otorga el uso de la voz a la contraparte para que realice el contra examen o contra interrogatorio, traduciéndose que es el trabajo que el litigante realizara con los testigos de la contraparte, y consistirá en identificar sus puntos débiles, constituye una de las habilidades más difíciles a desarrollar, el contra examen de testigos tiene una finalidad muy distinta al examen directo, puesto que en el primero de los nombrados produzco

¹⁴ BETANCOURT RUIZ, Apolonio, et all. Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado, Durango, 2014, p. 718.

información y en el segundo controló la información producida por mi contra parte en su examen directo. La herramienta fundamental para un contra examen de testigos es la pregunta sugestiva, y es de suma importancia desarrollar esta habilidad ya que por una parte permite tener al testigo controlado, ya que entre más concretas y concisas sean las preguntas, menos posibilidades tendrá el testigo de dar explicaciones o intentar volver a sus dichos del examen directo.

Siguiendo con el testimonio y con el derecho de réplica se le otorga el uso de la voz al oferente del testigo, a efecto de que si desea realizar examen re directo el cual versara sobre los puntos establecidos en el contra examen, en el cual también quedan prohibidas las preguntas sugestivas, y finalmente se le otorga el derecho de contra replica a la contra parte, por si desea realizar re contrainterrogatorio, el cual versara sobre los puntos establecidos sobre el re directo y seguirá las directrices del contrainterrogatorio.

En el supuesto de que el oferente no desee realizar examen re directo el tribunal le cuestionara en el sentido de que si libera al testigo, una vez liberado no podrá formularsele ni una pregunta más.¹⁵ Durante los interrogatorios se pueden llevar a cabo técnicas específicas de litigación, para evidenciar contradicción, incorporación de evidencia entre la que destaca interrupción de la cadena de custodia, para lo cual es necesario que el litigante vaya sentando bases en el interrogatorio o contra interrogatorio, es decir realizar una serie de preguntas personales, laborales,

¹⁵ CNPP, Artículo 372, párrafo tercero y cuarto.

académicas, interés y de los hechos a efecto de que previo a ponerle a la vista el o los objetos, el testigo ya haya manifestado que sabe y conoce de él, y que al momento de tenerlo en sus manos confirme tal aseveración.

Una vez declarados todos los testigos y peritos se le dará el uso de la voz a las partes a efecto de que produzcan su alegato de clausura, iniciando por el Ministerio Público, al asesor jurídico de la víctima, u ofendido, y al defensor¹⁶. El alegato de clausura son las conclusiones a las que se arribaron posterior al desahogo de la prueba, es un ejercicio sistemático mediante el cual se expone al tribunal con que pruebas justificaron la teoría del caso, el por qué estas pruebas deben ser creíbles, el demostrar por qué la prueba ha sido completa y suficiente para acreditar cada una proposiciones fácticas, en el mismo también se deben avocar a las debilidades de la prueba ofrecida por la contraparte, en cierta forma decir por qué desestimarlas o delimitarles valor probatorio, deberá exponer al juzgador solicitudes concretas respecto a la responsabilidad en la que haya incurrido el acusado, fundamentos legales respecto a la acreditación o no del delito y la responsabilidad, según sea el caso, concluyendo con la petición que consideren las partes sea justificado en el juicio.

Finalmente una vez escuchadas las partes en su alegato de clausura, el tribunal inmediatamente después ordenara un receso para deliberar en forma privada, continua y aislada, hasta emitir el fallo correspondiente.

¹⁶ Lorenzo, Leticia, Manual de Litigación, Ediciones Didot, p.241.

La deliberación es un acto meramente jurisdiccional por medio del cual el tribunal de enjuiciamiento ejerce una labor enteramente intelectual, por medio de la cual debe sopesar cada prueba y argumentos rendidos en juicio y les otorgara un valor específico de manera individual para posteriormente valorarlas en su conjunto, y una vez hecho lo anterior arribar a una conclusión en sentido condenatorio o absolutorio.

Es importante señalar que la deliberación no podrá exceder de veinticuatro horas, ni suspenderse salvo en caso de enfermedad grave del juez o miembro del tribunal, en este caso la suspensión de la deliberación no podrá ampliarse por más de diez días hábiles, luego de los cuales se deberá de reemplazar al juez o integrantes del tribunal, y realizar el juicio nuevamente.

Lo anterior, toda vez que la información debe permanecer fresca en la memoria de los miembros del tribunal lo cual asegura la inmediación de lo apreciado en juicio.

CONCLUSIONES

La etapa de juicio oral es la última del proceso penal acusatorio y oral, es una audiencia pública, continua de debate, se desarrolla en presencia ininterrumpida del tribunal de oralidad y para ello ninguno de sus integrantes debe de conocer el caso, al juicio asisten el acusado y su defensa, el ministerio público, el ofendido o la víctima (si así lo desean), testigos y peritos ofrecidos por las partes, esta audiencia tiene como base la acusación y en ella se reproduce la prueba que ya fue previamente

anunciada en el alegato de apertura, la que se desahogara teniendo como directrices el interrogatorio y tecinas de litigio, cada una de las partes cuestionará a sus testigos o peritos y la contraparte podrá contrainterrogar, haciendo valer el principio de contradicción, para el caso el tribunal valorara la prueba de manera libre y lógica, una vez desahogada la prueba, se procede al alegato de clausura en el que las partes fortalecen sus teorías del caso bajo argumentos apoyados en lo que se obtuvo de la prueba en él se hacen peticiones concretas y congruentes basado en lo que demostraron, una vez escuchadas las partes el tribunal deliberara respecto a la culpabilidad o inocencia del acusado.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BETANCOURT RUIZ, Apolonio, et all. Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado, Durango, Durango, 2014.

CONSTANTINO RIVERA, Camilo. Introducción al Estudio Sistemático, segunda edición, México.

LAZCANO BARDALES, Erika. Guía para el Estudio del Sistema Acusatorio en México,

LORENZO, Leticia. Manual de Litigación, ediciones Didot

CAMBIOS LEGISLATIVOS EN LA ESFERA JURÍDICA DE LA MUJER

EMILIA VELA GONZÁLEZ *

INTRODUCCIÓN

Meses atrás, tuve la oportunidad de asistir a un taller organizado por el Poder Judicial del Estado, el tema era “juzgar con perspectiva de género” y estaba dirigido a su personal jurídico de salas y juzgados. Poco antes de su conclusión, una de las personas que impartía el mismo, hizo la siguiente pregunta a los varones presentes ¿alguna vez se han visto en la necesidad de escoger entre su carrera y su familia?, como podrán imaginar el silencio fue la respuesta. Lo anterior, sirve como punto de partida para cuestionarnos si realmente hemos avanzado en materia de igualdad.

En casi cuarenta años de ejercicio profesional de la abogacía, en campos como el litigio, la cátedra o la función pública, he sido testigo de innumerables cambios legislativos que han repercutido en la esfera jurídica de la mujer, algunos de los cuales han tenido

* Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas

como finalidad reconocer la igualdad de la mujer con respecto al varón, y prohibir su discriminación, y otros, visibilizar y tratar de solucionar una problemática de la cual esta suele ser víctima y que tradicionalmente, aunque no exclusivamente, ha tenido lugar en el ámbito privado o domestico, como es la violencia.

En el presente trabajo se hace una referencia general de cómo fueron evolucionando algunos de esos derechos, sin soslayar que las más recientes reformas constitucionales y legales, así como la expedición de leyes generadas, tanto a nivel federal como local, que tienen como eje la mujer, obedecen en el mayor de los casos al cumplimiento por parte de nuestro país de compromisos adquiridos en tratados y acuerdos internacionales. Una revisión de su contenido, nos permite afirmar que en materia legislativa la situación de la mujer en México y en nuestra entidad ha progresado significativamente, el “pero” es que la igualdad formal, no se ha visto reflejada en una igualdad real.

Pareciera que la transversalidad entre el texto legislativo y discurso político con políticas públicas no han resultado del todo efectivas para la eliminación de estereotipos que se han venido arrastrando por generaciones, en los cuáles se insiste en asignar a la mujer roles tradicionales y colocándola en situación de subordinación.

En los últimos años se ha hablado con insistencia de género, de equidad o igualdad de género y de la perspectiva de género que se debe tener en consideración para legislar, juzgar o implementar políticas públicas,

y si bien es cierto que tal termino no se refiere a la mujer únicamente, por ser esta la que históricamente se ha encontrado en desventaja ha sido necesario el uso de acciones afirmativas de carácter temporal para compensar tal desigualdad, de una manera ilustrativa podemos decir que se trata no únicamente de ponerse en sus zapatos sino caminar con ellos.

DE LAS RELACIONES DE DOMINACIÓN

Es difícil decir a partir de cuándo se genera la situación de subordinación e invisibilidad de la mujer, Hanna Arendt, al establecer la diferencia entre trabajo y labor señala que el primero produce bienes, y la segunda es algo que nunca termina, que se refiere a la conservación de la vida, reproducción, alimentación, cuidado de la salud, y agrega que en la polis griega, la labor estaba encomendada a los esclavos y las mujeres, quienes estaban privados literalmente de la acción, del acceso a la vida pública o vida política.

En el siglo XVII, emerge el liberalismo contra el absolutismo como un sistema filosófico y económico, entre cuyos principios destaca el de igualdad, todos los hombres son iguales ante la ley y el estado, sin privilegios y distinciones. Sin embargo en tal igualdad no se incluyó a las mujeres, a quienes se habrá de mantener en el ámbito doméstico, mientras que los hombres adquieren el estatus de ciudadanía, esa dicotomía divide en dos espacios la vida, dejando a la mujer en la vida privada y al hombre en la vida pública. (Balaguer, María Luisa 2005).

En los años sesenta, del siglo anterior, resurge lo que se ha conocido como la segunda ola del feminismo, la primera databa del siglo XIX y exigía el derecho al voto, en tanto en esta la pugna es por la igualdad. La norteamericana Kate Millet, en su tesis doctoral (política sexual 1970) incorpora el término de patriarcado para explicar la subordinación histórica de la mujer, se trata de un sistema de denominación, capaz de reproducirse. Una dominación ideológica que obstaculiza e impide la igualdad (Balaguer M.L. 2005).

En 1948, Simone de Beauvoir, en su ensayo, “El segundo sexo”, referente obligado en la corriente denominada feminismo de la igualdad, ya señalaba que la desigualdad biológica condiciona a la mujer a tareas reproductoras y cierta inferioridad física, de lo que no se infiere inferioridad, sino solamente diferencia, la cual es cultural, y obedece al desarrollo de un modelo que ha adjudicado diferentes funciones a los dos sexos. Ante la diferencia se produce una jerarquización, y el resultado es su dependencia en lo económico, en lo social, pero también en lo personal. La propuesta para la igualdad, es clara, educar a la mujer con las mismas exigencias que los varones.

EL GÉNERO Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En 1972, Ann Oakley, escribe su tratado “Sexo, género y sociedad” siendo el primero en introducir el término género en las ciencias sociales, se ha usado la distinción entre sexo y género para explicar la subordinación de las mujeres como algo construido socialmente y no justificado en la biología, *“el concepto género alude,*

tanto al conjunto de características y comportamientos, como a los roles, funciones y valoraciones, impuestos dicotómicamente, a cada sexo, a través de los procesos de socialización, mantenidos y reforzados por la ideología e instituciones patriarcales” (Fascio A. 1999)

Conforme al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la perspectiva de género *“constituye un enfoque teórico de análisis que facilita repensar las construcciones sociales y culturales de la distribución del poder entre mujeres y hombres y que afectan de manera directa, las formas de relacionarse de las personas en todos los ámbitos. Es una herramienta conceptual y práctica que permite desarrollar propuestas metodológicas de análisis, con el fin de variar las formas de estas relaciones, que han derivado en discriminación, falta de equidad, poco acceso a oportunidades y al desarrollo, así cómo poco conocimiento de sus derechos humanos”.*

En el apartado de justificación del “Protocolo para juzgar con perspectiva de género” publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se señala *“quienes imparten justicia, tienen en sus manos hacer realidad el derecho a la igualdad, para lo cual deben evitar en el proceso de interpretación y aplicación del derecho, intervengan concepciones prejuiciadas de cómo son y cómo deben comportarse las personas por pertenecer a un sexo o género determinado, o por su preferencia/orientación sexual.”*

EVOLUCION DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

Durante la época colonial y consumada la independencia

de México en el siglo XIX, los derechos de la mujer eran casi inexistentes, considerada como una menor de edad, estaba sujeta a la tutela de los varones de la familia, padre o hermanos y con el matrimonio a la del marido, con la viudez obtenía cierta autonomía.

Dado que en las discusiones de la Constitución de 1857, fue desestimada la propuesta de Ignacio Ramírez “El Nigromante” de conceder los mismos derechos a la mujer, su situación legal habría de prolongarse hasta entrado el siglo XX. (Ruiz Carbonell) .

En el Código Civil de 1884, la infidelidad de la mujer siempre constituía una causa de divorcio, en el caso del hombre, solo se consideraba causal, si se cometía el adulterio en el hogar conyugal. Conforme al mismo ordenamiento legal, el marido era el representante legítimo de la mujer, y esta requería de licencia de aquel, tanto para comparecer en juicio, como para adquirir por título oneroso o lucrativo, enajenar sus bienes. (Delgadina M.-2010)

El constituyente de 1917, al introducir la garantía social contenida en el artículo 123, le reconocieron igualdad salarial por igual trabajo, sin embargo casi cien años después, estadísticas muestran que tal igualdad aún no se obtiene. Asimismo, en el precepto constitucional de referencia, se establecieron normas protectoras a la mujer, no tanto a ella como persona, sino en su calidad de reproductora, es decir en relación con su maternidad.

La Ley de Relaciones Familiares para el Distrito y Territorios federales, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1917, habiendo estado vigente hasta 1932, en la misma se otorgó a la mujer coautoridad con el marido en el hogar, y el derecho a las mujeres casadas para disponer y administrar bienes propios, así como comparecer y defenderse en Juicio.

El 29 de junio de 1918, Andrés Osuna, Gobernador provisional de Tamaulipas, emitió un decreto poniendo en vigor en la entidad la mencionada Ley de Relaciones Familiares, pero al carecer el ejecutivo de facultades legislativas fue declarada inconstitucional, y no sería hasta septiembre de 1923 que las disposiciones contenidas en la misma se pondrían en vigor en el Estado (Zorrilla J.F. 1980).

En 1928, el titular del poder ejecutivo federal; Plutarco Elías Calles, con las facultades extraordinarias que le concediera el Congreso para legislar en la materia, promulga el Código Civil para el Distrito y Territorios federales en materia común y para toda la república en materia federal, que entra en vigor hasta el primero de octubre de 1932 por decreto del presidente Pascual Ortiz Rubio, (Jimenez J 2003-25), en el citado ordenamiento jurídico se reconoce la igualdad de capacidad jurídica en el hombre y la mujer, precisando que la mujer no estaba restringida en razón de su sexo a la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles.

Respecto al matrimonio, reconoce a ambos cónyuges la misma autoridad en el hogar, correspondiendo al marido dar alimentos a la mujer y hacer todos los

gastos necesarios para el mantenimiento del hogar, en tanto ésta no tuviese bienes propios o ejerciera alguna actividad. A cargo de la mujer se encontraba la dirección y el cuidado de los trabajos del hogar, pudiendo desempeñar un empleo en tanto no los descuidara. Ambos cónyuges debían decidir lo relativo a la educación de los hijos. Disposiciones semejantes se contemplaron en los códigos civiles de las entidades federativas.

En el caso de Tamaulipas sirve de inspiración para el Código Civil que se aprueba en 1940, pero esta ley se aparta un poco de aquel, al equiparar las uniones de hecho, de parejas que tenían convivencia con los matrimonios celebrados formalmente, lo que trajo como consecuencia una serie de críticas, por tal motivo, el Gobernador del Estado, ingeniero Marte R. Gómez, al rendir su informe ante el congreso local, el 1º de enero de 1941, refiriéndose a las mismas expresó *“...se ha querido acusar a nuestro código civil, calumniándolo con la nota infamante de que protege las uniones ilegítimas, de que sanciona el amor libre y que equipara la conducta de una santa matrona de hogar mexicano a la de una mujer fácil de amores intermitentes”* *“El código civil de Tamaulipas, no prejuzga sobre la conducta de los seres humanos, ni cambia los cánones morales universalmente adoptados. No absuelve a los amantes que quieren ponerse por encima de las costumbres, ni prescribe que se abran las puertas de la salvación eterna o las de los salones de la sociedad para las mujeres que, por su irreflexión o por su desgracia, se ven en el caso de violar la ley o de transgredir la moral... se contenta con poner un valladar al donjuanismo, que*

no tiene escrúpulos para arrancar a las mujeres de su vida recatada, formulando ofrecimientos que después se rompen; y pone los medios para que los frutos de los amores ilegítimos, al ser abandonados por sus progenitores no se conviertan en una carga y en una responsabilidad para la sociedad” (Zorrilla J.F 1980-88), lo anterior se trae a colación por reflejar la percepción de la época y el concepto polarizado de la mujer en relación a si formaba parte de una unión de hecho o de derecho.

El 4 de octubre de 1961, el Dr. Norberto Treviño Zapata, en su calidad de Gobernador del Estado promulga el nuevo código civil, quedando sin efectos la disposición a que se hizo previamente alusión, dicho ordenamiento tuvo como modelo el del Distrito y Territorios Federales.

Respecto a los derechos políticos, en 1937 el presidente Lázaro Cárdenas presenta una iniciativa al Congreso, reconociendo la ciudadanía de la mujer, y no obstante su aprobación por este y la legislatura de los Estados, la reforma constitucional correspondiente nunca llegó a publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En 1947 a iniciativa de Miguel Alemán se reforma el artículo 115 constitucional y se concede a las mujeres el derecho de voto a nivel municipal. El 17 de octubre de 1953 se reforma el artículo 34 constitucional y se le reconoce su ciudadanía.

En diciembre de 1974 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma del artículo 4º de la Constitución Política de nuestro país que otorga la igualdad jurídica del hombre y la mujer, las razones seguramente obedecieron a que en el año siguiente sería sede de la primera

conferencia Internacional sobre la mujer, convocada por la Organización de las Naciones Unidas, 1975 es declarado por dicho organismo como año internacional de la mujer

Como resultado de la mencionada reforma constitucional las entidades federativas hubieron de armonizar sus legislaciones, y por lo que al Estado de Tamaulipas se refiere, se modifican disposiciones del Código Civil, relacionadas con la responsabilidad de los cónyuges dentro del matrimonio, en adelante a ambos correspondería el cuidado y dirección del hogar y el sostenimiento del mismo.

Si bien la mujer se fue incorporando cada vez más a la población económicamente activa, contribuyendo al sostenimiento del hogar, ha seguido estando a su cargo el cuidado de los hijos y las labores domésticas, ya que no se ha logrado una verdadera corresponsabilidad de la pareja en ese aspecto, y es precisamente esa doble jornada laboral que deben desarrollar lo que ha limitado el desarrollo de sus potencialidades.

La violencia de que era víctima la mujer, durante mucho tiempo pareció no visibilizarse, por darse fundamentalmente en el ámbito privado, algunos de los movimientos feministas que señalaban “lo personal es político” lograron poner este tema en la mesa de discusión, haciendo posible la suscripción de instrumentos internacionales y como consecuencia la expedición de leyes generales y locales que tienen como objetivo su prevención y erradicación.

Sin lugar a dudas los tratados y convenciones internacionales de los que México ha sido parte, han sido determinantes para las modificaciones de su derecho interno, vale la pena señalar los más significativos relacionados con el tema que nos ocupa

En la Declaración Universal de los Derechos humanos (10 de diciembre de 1948) en la que se reconoce el principio de igualdad de todos los seres humanos. La Convención Americana de Derechos Humanos Pacto de San José de 1969 (ratificado por México en 1981) que prohíbe la discriminación por razón de sexo y establece que todas las personas son iguales ante la ley. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW ratificada en México en 1981). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer de 1994 (Convención de Belem Do Pará, ratificada por México el 11 de noviembre de 1998).

CONCLUSIONES

Al suscribir los tratados a que se ha hecho referencia, el Estado mexicano, contrajo entre otras obligaciones "...modificar los patrones socioculturales, de conducta de hombres y mujeres, a fin de contrarrestar y eliminar prejuicios, costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de inferioridad o superioridad, de cualquiera de los géneros, o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia." Ese es el reto, lograr esa modificación se antoja como

una tarea difícil, cuando en ocasiones las mismas mujeres tendemos a reproducir roles heredados en el entorno en el cual nos desenvolvemos

No se pretende igualar a las mujeres y los hombres, los que por naturaleza son diferentes, sino tener en consideración y valorar las diferencias y semejanzas entre unas y otros, y no tomarlas como justificación para un trato diferenciado que implique desigualdad o discriminación.

Lo que en esencia se busca, es que la igualdad formal de gozamos, se convierta en una igualdad sustantiva.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Zorrilla Juan Fidel, (1980). “Estudios de la Legislación en Tamaulipas” Universidad Autónoma de Tamaulipas, Instituto de Investigaciones Históricas, Segunda Edición.

Fascio Alda - “ Feminismo, Genero y Patriarcado “ 1999

<http://www.filo.uva.ar/...as/seminariomaffia/programa>
consulta 1 de julio 2014

Mujer y Constitución. La Construcción Jurídica del Género. María Luisa Balaguer (2005).

Comisión Nacional de Derechos Humanos <http://www.cndh.org.mx/> recuperado el 28 de junio de 2014

Congreso del Estado de Tamaulipas.
<http://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegTamaulipas/1920-1998/index.html> recuperado el 30 de enero de 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> recuperado el 28 de junio del 2014.

Delgadina María “Evolución legislativa sobre los derechos e igualdad jurídica de la Mujer en México” . Revista Latinoamericana de Derecho Social, No 10 enero-junio 2010 PP 325-345

<http://www.journals.unam.mx/index.php/rds/article/viewfile/18648/17700>
consultado 5 de julio

www.juridicas.unam.mx

Ruiz Carbonell Ricardo. “ Evolución Histórica de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en México”
Consultada 2 de julio.

Código Civil de 1928 - Revista de Derecho Privado.
Nueva época, año 11, No 5 Mayo-agosto 2003 PP 23-51
consultada el 14 de septiembre del 2014.

LA OBJECCIÓN, SU CONCEPTO Y DELIMITACIÓN EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS

PENALES

CARLOS FAVIÁN VILLALOBOS GONZÁLEZ *

Abstract. The recently nationalized criminal procedure code has made it necessary for criminal lawyers to adopt a different approach to the way criminal procedure was practiced in Mexico. This article supports the idea that in order to be successful litigators, lawyers will need to learn and practice new skills that will help them defend a case in court. It also introduces a list of the most common trial objections applicable to the Mexican Accusatory System, as well as a conclusion stating that even though this new code does not portray a catalog of legal objections, it does, however, state the grounds where objections can be supported.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de junio de 2008, a través de la cual se modificó el Sistema de Justicia Penal en México y la diversa de octubre de 2013, que otorgó facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre el procedimiento penal, sentaron las bases para la

* Juez de Control, del Primer Distrito Judicial de la Primera Región del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas.

creación del Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante CNPP), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

Entre los cambios más trascendentes que se originaron con las citadas reformas, destaca la instauración de un procedimiento penal acusatorio que se tramita por medio de audiencias públicas donde se privilegia la oralidad versus la escritura; así, el órgano jurisdiccional debe propiciar que las partes se abstengan de incurrir en la práctica de leer documentos completos o apuntes, es decir llevar a cabo la lectura mecánica de escritos, porque con ello se facilita la generación de vicios tales como intervenir en las audiencias con conocimiento incompleto del asunto o formular inadecuadas argumentaciones. Por esta razón, el abogado que decida incursionar en la práctica de éste sistema debe desarrollar ciertas habilidades y destrezas que le permitan un mejor ejercicio de su profesión al defender su caso.

Para facilitar el desarrollo de estas habilidades de litigio, es necesario que tanto el Ministerio Público como el Defensor, sepan qué, cómo y cuándo objetar en juicio. Al constituirse la objeción como un “medio de defensa”¹ que permite ejercer un control sobre la conducta inadmisibles de la contraparte, la información que pueda emanar de ésta, de los interrogatorios o de la introducción de pruebas ilícitas; la comprensión de las objeciones, como lo refiere Lee Montz, se convierte para los abogados en un requisito indispensable previo a que tengan la experiencia de un juicio.²

¹ Worrall González, Edward C.A. y Juárez Bribiesca, Armando, “Las objeciones en el Código Nacional de Procedimientos Penales”, 20 marzo, 2014.

² Lee Montz, Craig, “Trial Objections from Beginning to End: The Handbook for

En ese sentido, podemos iniciar por decir que las objeciones son utilizadas en juicio cuando una parte considera que la otra está violando las reglas del procedimiento. Generalmente, esto puede ocurrir cuando la contraparte realiza preguntas a un testigo o perito sin adherirse a los lineamientos para el interrogatorio o bien, intenta introducir evidencia sin seguir las normas que establece el CNPP. Como podemos apreciar, la objeción surge como un mecanismo que impide la violación de una disposición procesal o incluso un principio constitucional, pero no la encontramos inserta en un catálogo previsto por el citado código.

Lo anterior se afirma porque los únicos artículos del CNPP que textualmente refieren sobre el tema de las objeciones son el 117, fracción XI, 354, 372 y 374, donde el primero las menciona como una herramienta de uso obligatorio para el defensor, el segundo faculta al juzgador que presida el juicio para resolverlas, el tercero las señala como una causa que interrumpe el desarrollo del interrogatorio y, el último, refiere sobre la oportunidad para realizarlas y decidir sobre las mismas. De ahí que, ante la insuficiente previsión legislativa e incluso innecesaria, nos lleva a considerar que las objeciones se presentan como un medio de defensa que emana de la práctica, pero que se sustentan en los principios constitucionales que rigen el sistema acusatorio y las propias reglas contenidas en la legislación procesal citada.

Luego, para descubrir qué es materia de objeción en un juicio, a continuación partimos de los límites a las facultades para interrogar fijados en el numeral 373 del CNPP, para después apuntar una breve lista de otras objeciones que también pueden utilizarse dentro del nuevo procedimiento penal en México.

II. OBJECIONES DURANTE EL INTERROGATORIO

Siguiendo el orden establecido por el CNPP, las preguntas que pueden objetarse son las siguientes:

a) Compuestas. La pregunta compuesta simultáneamente incluye más de un hecho específico y por ende requiere de más de una respuesta. Es por ello que al realizarla se presentan dos problemas; el primero, relativo a que la pregunta puede resultar ambigua debido a su complejidad y característica multifacética y; el segundo, en cuanto a que cualquier respuesta dada puede ser confusa debido a la incertidumbre sobre qué parte de la pregunta se está contestando.³ Un ejemplo de esta pregunta, sería el siguiente: ¿fuiste a la casa de la víctima el 10 de mayo y tomaste una computadora que estaba en su patio? Si uno de los hechos cuestionados es cierto, entonces un sólo “sí” o un “no” será insuficiente, pues no se sabrá qué está admitiendo o negando. En otras palabras, si el testigo responde con un sí, implicaría que afirma haber visitado el domicilio de la víctima en la fecha indicada y tomado la computadora; cuando en realidad lo que quería decir es que efectivamente había

³ Véase *State v. Sanchez*, 923 p.2d 934,948 (Hawaii. Ct. APP. 1996). http://scholar.google.com.mx/scholar_case?case=283795293070283370&q=State+v.+Sanchez,+&hl=en&as_sdt=2006&as_vis=1

acudido a dicho lugar, pero no necesariamente que tomó la computadora.

b) Ambiguas o poco claras: Se distinguen por ser poco inteligibles para su contestación o permiten varias respuestas. Por ejemplo, el Fiscal pregunta: ¿qué hizo usted el 15 de mayo de dos mil catorce? Nótese que la pregunta solicita información imprecisa porque el testigo pudo haber desarrollado múltiples actividades y algunas no tendrán relación con el caso en concreto. De ahí que, para obtener información relevante, es necesario que el interrogado comprenda con precisión lo cuestionado.

c) Conclusivas: Compartimos con Mauet al referir que una conclusión es la deducción sustraída de uno o varios hechos.⁴ En general, el testigo sólo tiene la obligación de declarar la verdad de cuanto conozca y le sea preguntado⁵; sin embargo, su testimonio debe sujetarse a hechos fácticos que percibió por medio de los sentidos y, excepcionalmente, podrá rendir una conclusión que derive de lo presenciado o se desprenda que es una cuestión de sentido común, siempre y cuando no se requiera un testimonio experto para tal efecto. De esta manera, las conclusiones se limitan, como precisan Baytelman y Duce, al momento en que el tribunal de enjuiciamiento valora las pruebas presentadas⁶. Un ejemplo de este tipo de pregunta es: ¿el acusado conducía de manera imprudente debido a los efectos del alcohol? Como se observa, un ciudadano común podría no tener

⁴ Mauet, Thomas A., *Trial Techniques*, Ed. Aspen Publishers, Seventh Edition, 2007, United States, p. 467.

⁵ Art. 360 CNPP.

⁶ Baytelman A, Andrés y Duce J., Mauricio, *Litigación Penal, Juicio Oral y Prueba*, Salesianos S.A., 2004, Chile, p.185.

la experticia necesaria para determinar si el estado físico del acusado fue la causa que originó su manejo imprudente, como sí ocurriría con las conclusiones presentadas por un perito en el área médica o el propio tribunal, por medio de las pruebas producidas en juicio.

d) Impertinentes o irrelevantes. En general, son preguntas que no tienen relación alguna con el caso ya sea directa o indirectamente. Un examen de relevancia que puede realizarse para determinar si un cuestionamiento encuadra en este rubro es contestando la siguiente pregunta planteada por Baytelman y Duce: “la respuesta perseguida: ¿hace más probable que menos probable alguna de las teorías del caso en competencia?”⁷ En el supuesto de que la respuesta sea afirmativa, la objeción se anula. Esto es porque la información producida en juicio debe lograr que avancen las teorías del caso de ambas partes en la medida que permitan el esclarecimiento de los hechos sujetos a debate. Por ejemplo, tratar de indagar sobre la conducta sexual del acusado a nada conllevaría si nos encontramos debatiendo la existencia de un daño en propiedad.

e) Argumentativas. Una pregunta argumentativa se constituye en la medida que el interrogador afirma una conclusión y solicita que el testigo concuerde con su postura. En este supuesto no se busca introducir información nueva proveniente del testigo sino más bien reforzar la postura de quien interroga, lo cual es inadmisibile. Un ejemplo es el que sigue: ¿debido a que era de noche y estaba oscuro, además de que usted se

⁷ bldem, p.183.

encontraba a una distancia de 50 metros y distraído, no pudo tener tiempo de observar al ratero, cierto? Como podemos deducir, el interrogador intenta argumentarle al tribunal que el testigo no contaba con tiempo suficiente para observar lo que declaró, sin embargo, la forma en que se pregunta representa un argumento que resulta contrario a las disposiciones que regulan el interrogatorio. Aquí cabe recordar que el objeto de los interrogatorios es que el tribunal escuche la versión de la persona cuestionada y no los argumentos de las partes.

f) Ofensivas o que pretendan coaccionar al testigo o perito. Citando a Baytelman y Duce, podemos mencionar que este tipo de preguntas se presentan cuando existe un hostigamiento o presión abusiva sobre la persona del testigo que coarta de manera significativa su libertad para formular respuestas.⁸ Así, cualquier conducta que permita observar un demérito a la dignidad del interrogado es objetable.

g) Sugestivas. En el interrogatorio directo todo tipo de preguntas que sugieran o lleven implícita una respuesta se encuentran prohibidas; sin embargo, la comprensión de su procedencia ha sido tema de mucho debate. Regularmente se considera que debido a que la pregunta solicita una respuesta en sentido afirmativo o negativo, se está sugiriendo la forma en que debe contestarse. En estos casos, retomando la postura de un tribunal de apelaciones del Estado de Florida,⁹ lo que debe

⁸ Idem. p.181.

⁹ Véase Porter V. State 386 So. 2d 1209, 1210-11 (Florida. Dist. Ct. App. 1980). Consultable en el siguiente link: http://www.leagle.com/decision/19801595386So2d1209_11357.xml/PORTER%20v.%20STATE

analizarse es sí la contraparte está poniendo la respuesta en la boca del testigo, por ejemplo, sí después una vez declarado que observó al acusado retirarse del lugar de los hechos en un vehículo pequeño, se le pregunta: ¿ese carro era color rojo?, lógicamente se aprecia que sugiere la respuesta, pero sí sólo pregunta sin afirmar el color del vehículo, la pregunta no sería sugestiva. Así, la prohibición radica en el momento en el que se le “da una pista” al testigo de cómo debe contestar.

h) Salen del alcance del testimonio. En juicio sólo pueden realizarse preguntas a los testigos, peritos o al acusado, respecto de lo declarado por ellos previamente en la investigación cuando conste en los registros, de lo declarado en juicio, cuando tengan como finalidad acreditar su dicho, o cuando se pretenda ofrecer prueba de refutación respecto de hechos propios que resulten pertinentes para la materia de juicio. Esta circunstancia reduce el interrogatorio con el objetivo de no abordar temas que son irrelevantes para uno de los fines del proceso; el esclarecimiento de los hechos.

III. OTRAS OBJECIONES

A continuación se incluye, de manera enunciativa, una lista de objeciones que comúnmente han sido aceptadas en la práctica, y que podemos sustentarlas en distintas disposiciones normativas contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

a) En relación con otro tipo de preguntas

- solicita respuesta de información privilegiada

(arts.361;362)

- solicita una opinión (de un testigo incompetente) (art.368)
- solicita una respuesta narrativa (art.373)
- solicita testimonio de oídas (art.360)
- Repetitiva; ya fue preguntada y contestada (art.373)
- Sale del alcance del interrogatorio (arts.371; 373)
- Asume hechos aun no producidos por pruebas (arts.259; 261)
- Especulando (art.261)

b) En relación con las respuestas

- Irrelevante (art.346)
- Información privilegiada (arts. 361; 362)
- Opinión (art.368)
- Testimonio de oídas (art.360)
- Narrativa (art.373)
- No responde (art.360)
- Incluye cuestiones inadmisibles (menciona información obtenida en acuerdos reparatorios, suspensión condicional del proceso o el procedimiento abreviado) (art.384).

c) En relación con la evidencia material

- Irrelevante (art.346)
- No se ha acreditado (art.383)
- Viola la regla de mejor evidencia (no es un documento original) (art.383)
- Refiere conducta sexual anterior o posterior de la víctima (art.356)
- Prueba ilícitamente obtenida (art.385)

Con base en el artículo 373 del CNPP, podemos identificar una especie de guía para formular un interrogatorio en juicio cuyo incumplimiento puede ser objetado por la contraparte al momento del desarrollo del mismo, lo cual también permite la aplicación de este medio de defensa a cuestiones no planteadas en dicho numeral, pero sí en otros dispositivos relativos tanto a la conducta o peticiones hechas por el interrogador, como a la producción de prueba en juicio. Todo esto nos lleva a determinar que sí el propósito de objetar en juicio es para prevenir la producción de información inadmisibles, entonces los abogados participan activamente en el proceso que permite controlar la decisión jurisdiccional, en la medida que la sujetan sólo a la valoración de pruebas admisibles.

IV. CONCLUSIONES:

1. El CNPP omite establecer un catálogo de objeciones que puedan interponerse en juicio; sin embargo, su construcción dependerá de la propia práctica que realicen las partes que intervengan y la tutela que ejerzan sobre las reglas que señala el código para el desarrollo de interrogatorios y la introducción de evidencia material a juicio.
2. Los juzgadores del sistema de justicia penal acusatorio tenemos una gran oportunidad para guiar a los operadores jurídicos con el propósito de que no abusen en la práctica de las objeciones. Ello se realizará, en la medida que se solicite a quien objete una base

o argumento que permita evidenciar la violación a una regla procesal o un principio constitucional.

3. Al señalar el CNPP una base mínima para la procedencia de las objeciones, cuyo contenido permite el crecimiento de las mismas, será de gran trascendencia que los jueces establezcamos precedentes uniformes que vayan sentando las bases para una construcción de un catálogo de objeciones.

4. En virtud de que la objeción constituye un medio de defensa que debe plantearse como un argumento jurídico que impide a un testigo, perito o el acusado dar respuesta a una pregunta ilegal o evita la incorporación incorrecta de evidencia material a juicio, tanto el Ministerio Público, el Asesor Jurídico como la defensa particular y pública, deben desarrollar habilidades que les permitan objetar de manera oportuna.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Código Nacional de Procedimientos Penales

Baytelman A, Andrés y Duce J., Mauricio, Litigación Penal, Juicio Oral y Prueba, Salesianos S.A., 2004, Chile, p.185.

Lee Montz, Craig, “Trial Objections from Beginning to End: The Handbook for Civil and Criminal Trials”, 29 Pepp.L.Rev.2 (2002).

Mauet, Thomas A., Trial Techniques, Ed. Aspen Publishers, Seventh Edition, 2007, United States, p. 467.

Porter V. State 386 So. 2d 1209, 1210-11 (Florida. Dist. Ct. App. 1980). Consultable en el siguiente link: http://www.leagle.com/decision/19801595386So2d1209_11357.xml/PORTER%20v.%20STATE

State v. Sanchez, 923 p.2d 934,948 (Hawaii. Ct. APP. 1996). http://scholar.google.com.mx/scholar_case?case=283795293070283370&q=State+v.+Sanchez,+&hl=en&as_sdt=2006&as_vis=1

Worrall González, Edward C.A. y Juárez Bribiesca, Armando, “Las objeciones en el Código Nacional de Procedimientos Penales”, 20 marzo, 2014.

MEDIOS DE APREMIO EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONVIVENCIA PROVISIONAL

CELINA ELIZABETH DELGADO HERNÁNDEZ *

En este documento se pretende examinar los supuestos legales que la ley procesal civil dispone en materia de cumplimiento forzoso de las determinaciones judiciales y hasta dónde sería factible su aplicación en asuntos que afecten a niñas, niños y adolescentes, así como las obligaciones internacionales que el juez adquiere en el ámbito del derecho de la niñez a convivir en un plano de tranquilidad y cordialidad con ambos progenitores, cuando se encuentren separados de alguno de ellos, siempre teniendo como base el interés superior del menor.

Asimismo, se busca establecer los alcances que conlleva el principio de interés superior del menor en todo proceso judicial y la disyuntiva a la prevalencia del principio de estricto derecho e iniciativa de parte.

INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

Para abordar el tema que nos ocupa, partiremos de la opinión consultiva OC-17/2002, de la Corte

* Coordinadora General de la Centrales de Actuarios y Secretaria Privada de Presidencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas

Interamericana de Derechos Humanos el 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, respecto al interés superior, emitió en los siguientes términos:

“56. Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En igual sentido, el preámbulo de la Convención Americana.

57. A este respecto, el principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) establece: El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

58. El principio anterior se reitera y desarrolla en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño.

El Comité de Derechos del Niño ha establecido la necesidad de integrar en la legislación, bien, de efectivizar lo consagrado en la misma, como una de las recomendaciones principales para atender el interés superior del niño, inter alia, Informe del Comité de Derechos del Niño en Paraguay, 2001; Informe el Comité del Niño en Guatemala, 2001; Informe del Comité de Derechos del Niño en República Dominicana, 2001; Informe del Comité de Derechos del Niño en Surinam, 2000; Informe del Comité de Derechos del Niño en Venezuela, 1999; Informe del Comité de Derechos del Niño en Honduras, 1999; Informe del Comité de Derechos del Niño en Nicaragua, 1999; Informe del Comité de Derechos del Niño en Belice, 1999; Informe del Comité de Derechos del Niño en Ecuador, 1999; e Informe del Comité de Derechos del Niño en Bolivia, 1998.

(...)

59. Este asunto se vincula con los examinados en párrafos precedentes, si se toma en cuenta que la Convención sobre los Derechos del Niño alude al interés superior de éste (artículos 3, 9, 18, 20, 21, 37 y 40) como punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio

desenvolvimiento de sus potencialidades. A este criterio han de ceñirse las acciones del Estado y de la Sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos.

En igual sentido el principio 7 de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) estableció lo siguiente: El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

Así también el Principio 10 de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo adoptada del 5 al 13 de septiembre de 1994 en El Cairo, Egipto (1994) señala:

(...)

El interés superior del niño deberá ser el principio por el que se guíen los encargados de educarlo y orientarlo; esa responsabilidad incumbe ante todo a los padres.

(...)

En el mismo sentido, conviene observar que para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere “cuidados especiales”, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir “medidas especiales de protección”. En ambos casos, la necesidad de adoptar esas medidas o cuidados proviene de la situación

específica en la que se encuentran los niños, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez o inexperiencia.

La necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño. En la Declaración de los Derechos del Niño se indica que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.

En conclusión, es preciso ponderar no sólo el requerimiento de medidas especiales, sino también las características particulares de la situación en la que se halla el niño.”

Bajo lo expuesto en la opinión consultiva transcrita, es clara la postura que la Corte Interamericana adopta frente al interés superior del niño, al declarar que la expresión “interés superior del niño”, consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de

sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño, cuya aplicación no depende de instancia de parte agraviada, de promoción o solicitud alguna para que las autoridades en el ámbito de su respectiva competencia lo apliquen y salvaguarden. (Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), aunque suponga, en ocasiones, ir en contrasentido de las leyes internas.

En congruencia con lo anterior, en el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4, párrafos sexto y séptimo, reconoce dicho principio y estatuye que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Asimismo, que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral y que, los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. En igual sentido lo dispone el artículo 16, párrafos noveno y décimo de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

DEL DERECHO DE LA NIÑA, NIÑO O ADOLESCENTE A MANTENER RELACIONES PERSONALES Y CONTACTO DIRECTO CON AMBOS PADRES DE MODO REGULAR

Respecto al derecho a la vinculación afectiva del niño,

niña y adolescente, y a no separarse de sus padres, se encuentra plasmado en la Declaración Universal de los Derechos del Niño, dentro de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del 20 de noviembre de 1959.

Asimismo, en el artículo 9, de la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada por el Estado Mexicano el 21 de septiembre de 1990, cuyo contenido conviene transcribir:

“1. Los Estados partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres con la voluntad de éstos, excepto cuando, a resera de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos

padres de modo regular, salvo si ello es contrario al Interés Superior del Niño.

4. ...”

En suma, el anterior marco normativo nacional e internacional propone un panorama coincidente en cuanto a que cualquier autoridad del Estado tiene obligación de respetar y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, como ocurre con los temas que nos ocupan y, por ende, surge la problemática respecto a los alcances jurídicos que el principio de interés superior del niño tiene y hasta dónde es factible “considerar” el derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, cuando el progenitor custodio incumple con la determinación judicial que aprobó el régimen de convivencia del niño con su progenitor no custodio.

Ciertamente, el artículo 16 del Código de Procedimientos Civiles de la Entidad, dispone que los Tribunales para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a **discreción**, las siguientes medidas de apremio:

“I.- Multa que no exceda del equivalente al importe de sesenta días de salario mínimo vigente en la capital del Estado;

II.- El auxilio de la fuerza pública, que deberá proporcionarse en el momento que fuere solicitado;

III.- El cateo por orden escrita. En cada caso se especificará su objeto y podrá autorizarse la rotura de cerraduras si

*las circunstancias así lo exigen; y,
IV.- El arresto hasta por 36 horas. La policía deberá
informar al Juzgado, en cada caso, la fecha en que se
llevó a cabo la detención.*

*Todo requerimiento con apercibimiento de emplear
medios de apremio, deberá notificarse personalmente a
la parte que corresponda.*

*Si fuese insuficiente el apremio, se procederá contra el
rebelde conforme al Código Penal.”*

De una interpretación literal del citado precepto conlleva a concluir que la aplicación de los medios de apremio queda a discreción del órgano jurisdiccional, dado que las partes, de un inicio, ya externaron su interés procesal y agotaron la carga respectiva, al obtener que el órgano jurisdiccional dictara una resolución favorable y, por ende, será entonces la propia autoridad judicial que dictó la determinación a quien le asista el interés concreto de que las órdenes dadas por él en un proceso cuya dirección está a su cargo, se cumplan. Empero, independientemente de que la iniciativa esté o no reservada a las partes respecto a la aplicación de los medios de apremio, cuando se trata de casos que afecten a niñas, niños y adolescentes, tal disyuntiva desaparece de la escena, para dar prevalencia al criterio rector que debe regir todo proceso judicial en que se ventilen derechos de infantes: “Interés Superior del Niño”.

Por ello, cuando está establecido el régimen provisional o definitivo de convivencias del niño con su progenitor

no custodio, conlleva dos actividades jurisdiccionales imprescindibles:

1.- Establecer oficiosamente las bases a que estará sujeto el proceso de vigilancia y valuación del régimen de convivencia que garanticen el efectivo cumplimiento del derecho del niño, niña o adolescente a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular.

2.- Con base en el resultado que reporte ese proceso de vigilancia y valuación, dictar oficiosamente aquellas medidas que conlleven, primeramente, a conocer las causas que, en su caso, impidieron el cumplimiento del régimen de convivencia y, en segunda, allegarse de los elementos que permitan al juzgador cambiar el régimen acorde a las condiciones y necesidades imperantes del niño y sus progenitores y, en su caso, no solo agotar discrecionalmente los medios de apremio que establece la ley, sino hasta llegar a modificar la custodia de los hijos cuando la actitud de uno de los progenitores esté poniendo en riesgo el desarrollo integral de la niña, niño o adolescente.

CONCLUSIONES

Lo importante en todo proceso en que se afecten a niñas, niños y adolescentes no es sólo lograr el reconocimiento positivo de un derecho mediante una determinación judicial, sino agotar los mecanismos que sean necesarios para que tales derechos sean efectivos y que verdaderamente se ejecuten; por tanto,

el juzgador siempre estará obligado a ponderar que las medidas que adopte en ese sentido no sean contrarias al interés superior del niño, es decir, que en aras de hacer efectivo sus derechos, ordene medidas que resulten dañinas para el desarrollo integral de los infantes, como sería el caso de ordenar los medios de apremio en contra del progenitor “no custodio” cuando éste se niega a tener contacto personal y afectivo con su hijo. En este supuesto, el juzgador cuidará que las medidas que adopte no expongan a la niña, niño o adolescente mediante un encuentro obligado que lejos de incidir favorablemente en su desarrollo integral, puede afectar su autoestima o salud emocional.

Sirva esta breve opinión jurídica para hacer un llamado a la ciudadanía en general, al compromiso que deben asumir frente al derecho de sus hijos de convivir con ambos progenitores, pues la conducta que los adultos asuman en un proceso judicial de esta naturaleza, será el detonante que influirá en las emociones de sus hijos, en su autoestima, en su felicidad y, en el ser humano que el día de mañana como adulto a futuro estará en la misma disyuntiva en la que ahora están ustedes. El éxito de los asuntos en que se involucran derechos de los infantes depende en mayor medida de la madurez y responsabilidad que los adultos asuman en el juicio.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona, aplicables en México. Primera Edición, Noviembre de 2012, elaborada por la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en Casos que Afecten a Niñas, Niños y Adolescentes, elaborado por la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Edición, 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas
- Código Civil de Tamaulipas
- Código de Procedimientos Civiles de Tamaulipas.

CAPACITACIÓN: LA MEJOR HERRAMIENTA PARA IMPULSAR LA ADECUADA APLICACIÓN DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

REYNA KARINA TORRES BARRIENTOS *

“Quien quiera mantenerse vigente dentro de esta atmósfera dinámica en la cual las normas cambian constantemente, necesita algo más que un cambio en la estructura; necesita toda una nueva forma de pensamiento”.
Shelly Porges, vicepresidenta del Bank of America.

INTRODUCCIÓN

La transformación radical que ha tenido el proceso penal en México, a raíz de la reforma constitucional del 18 de Junio del 2008, implica que los profesionales del derecho deban adquirir conocimientos de las nuevas instituciones jurídicas que nacen con la implementación del nuevo modelo procesal penal acusatorio, lo que ha significado que tanto abogados postulantes, como defensores, ministerios públicos y jueces busquemos prepararnos en este nuevo sistema; no solo el obtener conocimientos para el desarrollo de las audiencias, si no también generar destrezas y habilidades en el litigio oral.

Transitar de un sistema procesal penal que se distinguía por ser escrito a uno con la característica de oralidad, de inicio genera preocupación para la mayoría de los litigantes que se cuestionan hoy en día si tienen la

*Integrante del Tribunal de Oralidad del Supremo Tribunal de Justicia del Estado

capacidad para argumentar en público, nos cuestionamos sobre nuestros propios conocimientos respecto a la **teoría del delito** frente al conocimiento de una **teoría del caso**, se nos insiste en que debemos cambiar esquemas, romper paradigmas, generar una nueva cultura jurídica, incluso sustituir sistemas de creencias muy arraigados, por otros que hasta ahora no se tienen bien entendidos, de ahí que la capacitación sea la mejor herramienta que permita a los nuevos operadores de este sistema, estar listos para enfrentar un litigio con los retos que conlleva este nuevo modelo acusatorio.

DESARROLLO DEL TEMA

Dados los cambios continuos que en nuestro estado se han dado como consecuencia de dar cumplimiento al segundo transitorio de la citada reforma constitucional del 18 de junio del 2008, sumada a las constantes adecuaciones y reformas que han sufrido las leyes secundarias en nuestro estado para su implementación, así como la exigencia de crear nuevas estructuras en el interior de las instituciones tanto del ministerio público, como del poder judicial y otras, aunado a la reciente sustitución de nuestra ley adjetiva penal en el nuevo sistema penal acusatorio por un Código Único procesal, nos impone el deber a todos los profesionistas del derecho de estar preparados para desempeñar las funciones que se requieran en la implementación de este sistema, pues el cambio no solo implica adquirir conocimiento teórico, conlleva indispensable desarrollar casos prácticos donde se demuestren las aptitudes y técnicas de litigación que serán indispensables en el desarrollo de un Juicio Oral.

Ahora bien, como diría el maestro Andres Baytelman *“Litigar juicios orales –y dirigirlos- es un arte complejo y exigente, y no hay demasiado espacio – por no decir ninguno- para la improvisación: si los abogados no están preparados, los casos se pierden y se pierden ante los ojos de todo el mundo; si los jueces no están preparados, las injusticias que ello genera se cometen ante los ojos de todo el mundo”*¹ de tal suerte que no basta el conocimiento de las reglas del procedimiento que señala el Código Nacional, sino que también es necesarios que se dominen las técnicas y estrategias que se requieren en un juicio oral.

Frente a este panorama la necesidad de capacitación es un tema recurrente, que demanda de esfuerzos mancomunados entre las instituciones encargadas de la implementación de este sistema procesal penal, en una sinergia con las universidades, barras y asociaciones de profesionales del derecho, sin dejar de lado la misma sociedad a quien debe informarse con toda claridad respecto a los retos a los que nos enfrentamos.

El sistema de impartición de justicia deja de ser un círculo cerrado a profesionales del derecho y se extiende no solo al entendimiento, sino a la participación profesional de diversas áreas, pues en este sistema no solo se debe contar con jueces, ministerios públicos y defensores, sino que también será necesario contar con una policía investigadora capaz y eficiente, de especialistas en mediación para el adecuado uso de mecanismos

¹ BAYTELMAN A, Andrés y DUCE JAIME, Mauricio. Litigación Penal, Juicio Oral y Prueba, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile 2004, p. 10.

alternos de solución de conflictos, de psicólogos dentro de las fiscalías, para darle un mejor trato a la víctima garantizando los derechos otorgadas a ellas por la Constitución, y canalizarlos al área correspondiente, administradores que se encarguen de la distribución de una agenda con horarios establecidos y frente al avance de la tecnología que es permitido su uso en este nuevo sistema, se requerirán de Ingenieros en sistemas que se encarguen del desarrollo, mantenimiento y actualización de software para la organización interna de las instituciones así como de adecuado registro de audiencias.

Todos esos profesionistas requerirán de una capacitación exhaustiva, de una preparación constante para adecuarse a las nuevas exigencias de este sistema penal acusatorio y oral, pues su efectiva participación coadyuvará a contar con una impartición de justicia confiable, sin pasar por alto que al hacer efectivo el principio de publicidad, toda actividad jurisdiccional estará ante la vista de la sociedad y, en particular, de los usuarios del sistema de justicia. Lo cual significa que las pruebas para acreditar cualquier hecho delictivo se rindan bajo la mirada del público y en el que el juez escuche a las partes, siendo en este punto en donde la falta de capacitación pondría en contraposición a los objetivos del sistema, generar impunidad y por consecuencia no se cumpla con esclarecer los hechos, proteger al inocente, que el culpable no quede impune y reparar los daños a la víctima, tal como lo expresa el artículo 20 Constitucional.

Artículo 20. Constitucional. “El proceso penal

será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I.- El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.”

Los retos que ha venido enfrentando la implementación de este nuevo sistema procesal penal, no fue desconocido al discutirse el proyecto de reforma constitucional del 2008, pues el propio Senado de la República en el dictamen de sus comisiones citó: *“Es sin duda una tarea de enorme envergadura y que, por tanto, demanda un enorme esfuerzo, pero también un cuidado extremo. Las fallas en su instrumentación pueden ocasionar problemas graves que incluso han llevado al fracaso a reformas similares en otras latitudes.”*²

Es precisamente en esta tesitura que el Estado de Tamaulipas desde el año 2008 instrumentó una serie de capacitaciones sobre el sistema penal acusatorio y oral al interior de las instituciones, y para finales del mes de octubre del año 2012 de manera plausible por conducto de la Secretaría Técnica para la implementación del sistema penal acusatorio (SETEC) se inició una

² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia de Gobernación, de Seguridad Pública de Estudios Legislativos, Segunda; respecto a Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia penal y seguridad pública. Senado de la República. LX Legislatura. P.41

especialidad sobre el Sistema Penal Acusatorio y Oral, de manera interinstitucional participando Ministerios Públicos, Defensores Públicos y Poder Judicial, misma que tuvo una duración de un año.

Durante la participación activa en estos cursos con certeza puedo afirmar que no solo fue necesario el conocimiento teórico sobre las nuevas figuras jurídicas que se incorporaban a nuestro acervo jurídico, sino que también fue obligatorio someternos a exhaustivos cursos en técnicas de litigación oral, para posteriormente realizar ejercicios con casos concretos, donde al inicio era evidente que aplicar las técnicas de litigación oral no era cuestión sencilla, involucro la suma de esfuerzo entre los participantes, fue necesario realizar prácticas constantes de audiencias para aprender la técnicas de litigación, conllevó a romper esquemas mentales de la experiencia que teníamos con el sistema tradicional, implicó ir familiarizándonos con nuevas etapas del procedimiento y no fue sino a través de una ardua capacitación como hoy en día los operadores surgidos de esa generación fuimos adquiriendo habilidades y destrezas en la simulación de audiencias. No negaremos que adecuarnos al nuevo sistema procesal penal exigió de nosotros mismos volver a estudiar, a transformar nuestros esquemas mentales de un sistema inquisitivo a uno acusatorio.

Por ello, estamos convencidos que sólo la capacitación constante hacia el exterior de nuestras instituciones, traerá como resultado positivo que los abogados postulantes rompan viejos esquemas inquisitivos,

cambiar praxis equivocadas de litigio; será a través de la capacitación que el foro litigante sea más competitivo en cualquier audiencia que se desarrolle dentro de este nuevo sistema penal acusatorio, pero sobre todo se afirma que la adecuada capacitación en el sistema generará que los abogados se sientan comprometidos con sus casos y sean más competitivos al momento de litigarlos.

Esta capacitación es necesaria no solo a los abogados postulantes, sino también a los estudiantes de derecho, es indispensable involucrar a las universidades para homologar programas de estudio en las escuelas de Derecho del país. Como precisa Carlos Salas Montes: "...aunque se desarrollan procesos de actualización y se quieren implementar programas de inducción ética a través de las escuelas de capacitación judicial, los profundos vacíos de la educación universitaria no van a ser llenados si no se toma en cuenta a la Universidad dentro de los procesos de reforma judicial." ³

La capacitación viene a convertirse en la columna vertebral para el éxito de la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio en nuestro país, solo a través de ella como lo señala el Magistrado de Circuito Licenciado Oscar Vázquez Marín, se podrá "superar el impacto cultural que ha representado para los nuevos operadores jurídicos al pasar de un sistema penal mixto, con rasgos del inquisitorio, a otro acusatorio y oral, en el que la policía investigadora, los agentes del

³ <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/28> Salas Montes, Carlos, "La universidad como actor del proceso de reforma judicial", Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia, Santiago, CEJA, núm. 4, diciembre 2002, p. 90.

ministerio público, los abogados postulantes, jueces y magistrados, requerirán adquirir nuevos conocimientos, destrezas y habilidades para desempeñar su rol; pues no debe menospreciarse que por regla general, los cambios generan resistencias, que se traducen en obstáculos para vencer los paradigmas establecidos.”⁴

Y resulta tan cierto esa resistencia en mayor grado entre los abogados con años de experiencia en un sistema tradicional, donde la praxis estaba basada más en el principio de culpabilidad que en el de inocencia, pues las pruebas que servían para el ejercicio de la acción penal, resultaban en la mayoría de los casos ser las mismas que servían para el dictado de una sentencia condenatoria, de tal suerte que los litigantes de antaño no necesitaban esforzarse en perfeccionar la prueba, ni mucho menos acudir al desahogo de una diligencia, pues ante la existencia de un sistema donde prevalecía la escritura bastaba solamente con realizar un escrito y en el plasmar sus conclusiones sobre cualquier tópico que obraba en el expediente. La experiencia que hemos tenido en la impartición de los diversos cursos sobre el sistema penal acusatorio nos permite afirmar que la capacitación a impartir no solo debe consistir en el aspecto teórico de las figuras jurídicas que contempla el Código Nacional o las reglas del procedimiento, es necesario ir más allá del texto de la norma, resulta por demás indispensable que dichos supuestos jurídicos se adecuen a casos concretos donde los abogados

⁴ <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Revista02.pdf>
Magdo. de Circuito. Oscar Vazquez Marin. “La implementación del Sistema Penal Acusatorio en México desde la perspectiva del Poder Judicial”. Revista Nuevo Sistema de Justicia Penal. Año 1., Noviembre 2010, Número 2. P. 16.

ejerciten su conocimiento a través de prácticas donde deben realizar técnicas de litigación, pero esas técnicas a las que ahora aludimos no podrán lograr ser efectivas si se tiene un nulo conocimiento de la **Teoría del Delito y Teoría del Caso**.

Al respecto el distinguido jurista Diaz-Aranda nos hace hincapié desde su perspectiva que el punto de quiebre del sistema de justicia penal mexicano ha radicado en la prueba, tanto en su contenido, como en su forma y grado, señalando además que “es necesaria una guía que ofrezca criterios tanto a los estudiantes como a los operadores del nuevo sistema de justicia penal sobre lo que se debe probar en un Estado de Derecho para poder condenar a quien ha cometido un delito y evitar que los inocentes y las víctimas sufran injusticias, para lo cual es indispensable la teoría del delito ajustada tanto a las garantías individuales como a la protección de los derechos humanos.”,⁵ quedando de manifiesto con esta cita, que el abogado que desee incursionar como operador en este sistema, va requerir de imbuirse de todo conocimiento en la dogmática jurídica, regresar a sus momentos de estudiante y comenzar una ardua capacitación en los temas de teoría del delito, teoría del caso, procedimiento penal acusatorio y por último aprender las técnicas de litigación oral. Esto sin omitir señalar lo indispensable que resulta saber argumentar; a propósito de la argumentación, cabe señalar que nadie puede argumentar sobre lo que no conoce.

⁵ DIAZ-ARANDA, Enrique; ROXIN, Claus; OCHOA CONTRERAS, Catalina. Lineamientos prácticos de Teoría del Delito y proceso penal Acusatorio, Conforme a las reformas constitucionales 2008-211, los tratados internacionales y al Código Nacional de Procedimientos Penales, editorial Straf, México D.F., 2014, Pág. XIII.

La preparación de cada abogado será evidenciada públicamente, deberá estar listo para la confrontación con su contraparte en juicio, para ello resultará por demás indispensable que conozca el caso que va a plantear, haber previamente llevado un análisis pormenorizado de la carpeta de investigación, haber explorado todas las armas legales disponibles, previamente haber investigado todos los hechos posibles, desconfiar de toda información y por lo tanto verificarla, detectar cada una de las debilidades en el caso de la contraparte, tanto de argumentación como de prueba, lo cual implica un análisis pormenorizado del caso concreto y es a este ejercicio a lo que se le denominará **teoría del caso**, sin omitir señalar que ese es uno de los temas que deberán tratarse con minuciosidad en una capacitación, pues es a través de esta herramienta que cada sujeto procesal hará su planteamiento jurídico al órgano jurisdiccional y si no realiza un adecuado planteamiento puede perder su caso.

Tanto el conocimiento de la **teoría del delito** como de la **teoría del caso**, vinculadas entre sí, ayudaran a los sujetos procesales a preveer desde el inicio si conviene llevar a juicio un caso o hacer uso de cualquier salida alternativa (*acuerdo reparatorio o suspensión de proceso a prueba*) o la aplicación de un procedimiento abreviado.

El nuevo sistema, pone por primera vez a las partes a litigar casos en audiencias orales, en donde las decisiones asumidas por el juez de control o tribunal de enjuiciamiento dependerán del trabajo efectivo de la prueba y la argumentación jurídica realizada por las

partes en el proceso. Siendo en este escenario de nuevas lógicas y destrezas jurídicas que impone el sistema, donde la capacitación de los sujetos procesales juega un rol clave en la implementación éxito de la reforma penal surgida en el 2008.

Cuando hablamos de la prueba, entendida en este nuevo sistema como toda aquella desahogada ante el tribunal de enjuiciamiento bajo los principios de publicidad, contradicción e inmediación, esta no se produce sola, si no que requiere de haber transitado desde ser dato de prueba en la etapa de investigación, ser admitida en etapa intermedia como medio de prueba y posteriormente bajo las técnicas de litigación adecuada se incorpore la prueba en juicio; todo lo anterior supone ahora no llegar a improvisar en juicio.

Al hablar de la publicidad nos encontramos frente al reto de que el abogado ya sea como asesor jurídico o defensor particular debe privilegiar la oralidad dando muestra de su capacidad para argumentar su **teoría del caso** pero el reto es mayúsculo cuando se trata de hacer uso de las técnicas y habilidades en el litigio para incorporar pruebas, pues se hará evidente ante los espectadores sus capacidades o carencias jurídicas. Lo mismo acontecerá en tratándose del principio de contradicción específicamente en el desarrollo de un interrogatorio donde no solo se requiere tener habilidad para interrogar sino que también es necesario saber objetar para evitar que de esta forma se incorpore información irrelevante en la etapa del juicio.

El presente trabajo propone solo un análisis reflexivo en cada uno de los futuros operadores sobre la capacitación que requerirán para poder estar a la vanguardia con la implementación del sistema penal acusatorio, debemos apartarnos de las tradicionales cátedras teóricas, para convertirlas en clases teórico-prácticas, porque ahora, se deberán además adquirir las destrezas y habilidades en el litigio oral, pues si no se conoce en profundidad el modo en que funciona el interrogatorio, o el contraexamen en el juicio oral, podría acontecer que un testimonio no logre el alcance convictivo que se espera en un juicio oral. “Solo cuando se tiene este conocimiento - acerca de la dinámica del contraexamen y sus destrezas- se puede argumentar o decidir acerca de cuestiones tales como, cuánta información previa requiere la preparación de un contraexamen efectivo, cuándo es posible que el tribunal ordene al contraexaminador abandonar una línea de contraexamen sin vulnerar el derecho a defensa, o cuándo la admisión de prueba nueva genera indefensión. Lo mismo, por ejemplo, en relación con todo el sistema de objeciones, que le exige a los jueces tomar decisiones respecto de información que aún no se ha producido, pero que litigantes y jueces entrenados pueden anticipar y resolver. Sólo destrezas afinadas de litigación permiten leer correctamente normas como la prohibición de preguntas sugestivas en el examen directo, y saber que dicha prohibición tiene múltiples excepciones, aun cuando ninguna de ellas esté expresa en el Código; simplemente vienen impuestas por la dinámica misma de la litigación, y los valores del sistema que, en este caso, solo pueden ser cabalmente comprendidos cuando se sabe cómo opera

la producción de información en juicio. Incluso a nivel de juez de garantía existen múltiples cuestiones que están absolutamente asociadas a temas cruciales de litigación: por ejemplo, la relevancia o pertinencia de una prueba solo puede evaluarse desde la teoría del caso de las partes y su funcionamiento en juicio; cuando no se sabe esto, se plaga los manuales de definiciones superficiales o derechamente erradas –del tipo “la pertinencia tiene que ver con la prueba que acredita el hecho materia de la acusación y la participación”. Incluso decisiones como la prisión preventiva o la evaluación acerca de si un cierto caso satisface o no los respectivos requisitos legales, con frecuencia exigen de los jueces poder hacer una cierta proyección acerca de qué pasaría con el caso sometido a la dinámica de litigación en juicio. Ahora bien, si un juez –de juicio o de garantía– no conoce las dinámicas de litigación con cierta profundidad, sus posibilidades de tomar decisiones en frente de las cuestiones normativas –de admisibilidad, de credibilidad o de legalidad– se ven seriamente mermadas”.⁶

Ahora bien, desde esta perspectiva, la capacitación constante representa una herramienta crucial para el éxito en la implementación de este Sistema Penal Acusatorio en Nuestro país, situación que fue contemplada en el artículo séptimo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Marzo de 2014, a través del cual se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, donde señala que el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto de la Defensoría Pública Federal, la Procuraduría General de la República,

⁶ BAYTELMAN, ob. cit. pág. 10.

la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y toda dependencia de las Entidades federativas a que se confieran responsabilidades directas o indirectas por la entrada en vigor de este Código, deberán elaborar los planes y programas necesarios para una adecuada y correcta implementación del mismo y deberán establecer dentro de los proyectos de presupuesto respectivos, a partir del año que se proyecte, las partidas necesarias para atender... **la capacitación** y todos los demás requerimientos que sean necesarios para cumplir los objetivos para la implementación del sistema penal acusatorio.⁷

En esa tesitura puede afirmarse que el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas ha cumplido con dicho precepto, al haber implementado a través del Centro de Actualización Jurídica e Investigación Procesal de dicha institución, un programa de capacitación permanente, a través del cual se ha actualizado en el conocimiento del sistema penal acusatorio a servidores judiciales, abogados del foro, integrantes de colegios y barras de abogados, profesores universitarios, y estudiantes.

Consecuentemente, hablar del sistema penal acusatorio no solo implica conocer acerca del juicio oral, sino

⁷ **ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL CÓDIGO NACIONAL.** De los planes de implementación y del presupuesto. El Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto de la Defensoría Pública Federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y toda dependencia de las Entidades federativas a la que se confieran responsabilidades directas o indirectas por la entrada en vigor de este Código, deberán elaborar los planes y programas necesarios para una adecuada y correcta implementación del mismo y deberán establecer dentro de los proyectos de presupuesto respectivos, a partir del año que se proyecte, las partidas necesarias para atender la ejecución de esos programas, las obras de infraestructura, la contratación de personal, la capacitación y todos los demás requerimientos que sean necesarios para cumplir los objetivos para la implementación del sistema penal acusatorio.

también de las etapas preliminares, donde el reto para los abogados es saber hacer uso de los sistemas alternativos de solución de conflictos, con ética profesional, esto significa hacer planteamientos genuinos con un afán de solucionar el conflicto y no solamente como un mecanismo dilatorio para evitar llegar a juicio.

Así, cuando se insiste que la capacitación no solo debe ser teoría sino también contener el análisis y demostración de casos prácticos, “donde deberán desarrollarse las técnicas de litigación oral, es porque los futuros operadores deben saber que en el juicio la prueba no habla por sí sola, sino a través de los litigantes y los litigantes pueden presentarla de manera que ella revele en toda su plenitud información que posee, o bien pueden hacerlo de un modo que dicha información naufrague en un mar de detalles insignificantes, pase inadvertida por otras mies de razones, pierda credibilidad, omita información o la entregue de un modo que no convoque a la atención de tribunal”.⁸

Como podrá advertirse la implementación de este nuevo sistema penal acusatorio y oral exige la participación activa de los futuros operadores, el compromiso conjunto de las instituciones tanto de seguridad pública, como las procuradurías y el poder judicial, así mismo que las Universidades ya cuenten con nuevos programas de estudios a nivel profesional y de postgrado, en donde se incorporen no solo los temas de los principios del sistema penal acusatorio, teoría del caso, la prueba en el sistema

⁸ BAYTELMAN, ob. cit. pág. 19.

penal acusatorio y oral, etapas del procedimiento, etc., se requiere que dicho conocimiento dado en la aulas de clases, sea trasladado a espacios donde se simulen audiencias de juicios orales, se ejercite en los alumnos cada una de las técnicas de litigación oral, como son el apoyo de memoria, mostrar o superar contradicción, o en su caso incorporación de evidencia.

Por último y no menos importante es conveniente citar que la capacitación que se proporcione a las policías investigadoras como a los peritos dependientes de las procuradurías, no solo debe ser dirigida al conocimiento del sistema penal acusatorio y oral, sino también con un enfoque garantista, de protección a los derechos fundamentales de todo ser humano, debe romperse ese esquema de que una mala praxis se justifica ante la comisión de un hecho delictivo.

Y como diría el Magistrado Germán Martínez Cisneros “Si queremos hacer las cosas con la calidad debida, vamos a necesitar una capacitación bien pensada, planeada con la participación de un equipo de gente entendida en lo jurídico, especializados en el desarrollo práctico del acusatorio, y además especialistas de otras profesiones, un grupo multidisciplinario que pueda darse a la tarea de intentar suplir una cultura bien arraigada, por otra que de entrada se rechaza y que abarca acciones ni siquiera imaginadas para las decisiones judiciales y para la gestión de los despachos judiciales.”

La transformación de la cultura de un pueblo siempre será a través de la educación; y la adecuación de las

normas atendiendo a su contexto histórico, solo será posible atenderse frente a una verdadera capacitación.

CONCLUSIONES

La capacitación es la herramienta crucial para una adecuada implementación del Sistema Penal Acusatorio y Oral, debemos iniciar concientizando al interior de las instituciones ese cambio de cultura jurídica, que los operadores del sistema sean promotores de un verdadero modelo de justicia procesal penal y que los desaciertos acontecidos en el sistema tradicional eviten repetirse en la praxis de este nuevo sistema.

Se sugiere que la capacitación se realice de manera sistematizada y por temas, primeramente debe de desarrollarse el aspecto histórico que ha llevado a nuestro país a esta reforma penal, porque durante el tránsito de los años hacemos cuadros comparativos con otros países omitiendo atender al contexto histórico donde se llevó a cabo la reforma en nuestro país. Así mismo deberá incorporarse como un tema de suma importancia **“la teoría del delito”**, y como consecuencia de ello pasar al tema de la **“teoría del caso”**. Resultando a consideración propia las bases esenciales de una capacitación en este nuevo modelo acusatorio, para posteriormente entrar a la capacitación de las normas procesales que contempla el Código Nacional, pasando desde sus principios, sujetos procesales, etapas del procedimientos, prueba y su estándar probatorio, así como los recursos en esta materia, para posteriormente incorporar el tema referente a técnicas de litigación oral,

donde deberán desarrollarse talleres para la enseñanza de interrogatorios, contrainterrogatorios, objeciones, desarrollo de las técnicas de incorporación de evidencia, apoyo de lectura y en su caso las técnicas de superar o mostrar contradicción.

La capacitación antes aludida debe ir combinada con el estudio de los Derechos humanos y su impacto en la valoración de la prueba, pues no basta con citar la serie de prerrogativas que se encuentran a favor de la víctima, ofendido o imputado, sino que además debe desarrollarse tanto en ministerios públicos, jueces , defensores y asesores jurídicos, habilidades, aptitudes y destrezas en el litigio que le permitan advertir el entorno completo de un caso concreto para ofrecer en su caso a las partes el uso adecuado de las formas alternativas al juicio y los modos simplificados de terminación del juicio, o la aplicación de un verdadero criterio de oportunidad que no esté supeditado al abuso de una decisión discrecional; lo cual solo es posible cuando con esa gama de conocimientos, el órgano investigador más allá de predisponer la existencia de una conducta delictiva que se imputa con la presentación de la denuncia, con el reporte de la policía ministerial, o en algunos casos con la sola existencia del supuesto objeto del delito, logra con su función velar por el estricto cumplimiento de los derechos y garantías de todo ser humano.

Por lo expuesto anteriormente, es imprescindible el compromiso de todos los órdenes de gobierno para lograr una adecuada, completa y suficiente capacitación considerando que es la única vía para impulsar el

desarrollo armónico de una sociedad ya cansada de violaciones a sus derechos, pues la capacitación se entiende como el medio fundamental para lograr una respuesta acorde a las exigencias de las normas que regulan este sistema, ello en beneficio de la libertad, la justicia y la prosperidad individual y colectiva; debiendo reconocerse que de no llevarse a cabo lo anterior, redundaría en un esfuerzo fútil toda buena intención de quienes participamos en la administración e impartición de justicia.

También, resulta importante destacar que solamente cuando existen personas con el conocimiento y la capacidad en la implementación de este sistema se logrará hacer frente a la problemática que hoy en día presenta la delincuencia y que lacera todos los rincones de nuestra sociedad.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BAYTELMAN A, Andrés y DUCEJAIME, Mauricio. Litigación Penal, Juicio Oral y Prueba, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile 2004.

DIAZ-ARANDA, Enrique; ROXIN, Claus; OCHOA CONTRERAS, Catalina. Lineamientos prácticos de Teoría del Delito y proceso penal Acusatorio, Conforme a las reformas constitucionales 2008-211, los tratados internacionales y al Código Nacional de Procedimientos Penales, editorial Straf, México D.F., 2014.

<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/28> Salas Montes, Carlos, “La universidad como actor del proceso de reforma judicial”, Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia, Santiago, CEJA, núm. 4, diciembre 2002, p. 90.

<http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Revista02.pdf> Magdo. de Circuito. Oscar Vazquez Marin. “La implementación del Sistema Penal Acusatorio en México desde la perspectiva del Poder Judicial”. Revista Nuevo Sistema de Justicia Penal. Año 1., Noviembre 2010, Número 2. P. 16.

LA PARIDAD DE GÉNERO ANTE EL MÉXICO ACTUAL

MATÍAS ENRÍQUEZ SALAZAR *

EVA MARÍA MENCHACA ORNELAS **

*Dedicado a la Magistrada Emilia Vela González
Incansable luchadora por los derechos de las mujeres.*

Grandes avances han logrado las mujeres en cuanto a su participación activa en todos los ámbitos de nuestra sociedad, cada día es más común verlas en actividades que en otros ayerres estaban reservadas para los hombres.

Es indudable que tales logros son motivo de orgullo, no sólo para aquellas que han logrado colocarse en puestos de importancia, que antes prácticamente les estaban vedados, sino también para quienes han sido pioneras en esa constante lucha por erradicar viejos tabús, por deshacerse de ataduras que infamemente les impedían mostrar todas sus virtudes, dotes, capacidades y conocimientos.

En la actualidad, son muchas las mujeres responsables de la economía de su casa, es decir, han dejado de ser únicamente un apoyo para quien antaño dimos en llamar “El jefe del hogar”.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas

** Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma de Tamaulipas

El machismo ha sido avasallado por el matriarcado, que de nueva cuenta ha sentado sus reales en los hogares mexicanos. No es una novedad, porque recordemos que ya en los albores de nuestra idiosincrasia eran ellas quienes marcaban las directrices en sus hogares, liderazgo que según los historiadores, perdieron cuando se activó el desarrollo de las sociedades agrícolas sedentarias, tiempos en que los nuevos vientos trajeron al patriarcado, iniciando así una época en donde imperó la voluntad del género masculino empoderándose de tal manera que los subsecuentes días fueron aciagos para muchas féminas, quienes casi obligada y paulatinamente se vieron forzadas a ocuparse preponderantemente de los quehaceres domésticos.

Con sumo beneplácito hemos recibido el advenimiento del nuevo matriarcado, se han escrito páginas y páginas a favor del tema, se han dejado escuchar muchas y muy variadas voces en foros nacionales e internacionales, todas hablando de las bondades que aporta la bien nombrada y reinstituída paridad de género.

Se han creado infinidad de organismos gubernamentales y no gubernamentales para apoyar todas las acciones tendentes a su consolidación, como los institutos nacionales y estatales de la mujer, centros de atención especializados para ellas, agencias del ministerio público, etc. Se han acuñado y puesto de moda, o sólo lo último, vocablos y frases que conceptualizan el tema, como “acciones afirmativas”, “techos de cristal”, “igualdad de género”, “paridad de género”, etc. Se han escrito tratados completos sobre la diferencia que existe entre género y

sexo; todo en la búsqueda de su mejoramiento moral, social, cultural y económico.

Como dato muy importante conviene anotar: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido un protocolo que deben observar Ministros, Magistrados y Jueces Federales para juzgar con perspectiva de género, también en la Suprema Corte, como en los Poderes Judiciales locales y las Procuradurías Federal y de las Entidades Federativas se ha abierto un espacio a cargo de una mujer que atiende los asuntos relacionados con la paridad de género, titulares que se han y están capacitando permanentemente.

En relación con este tema, a partir de los años noventa, en los Estados Unidos Mexicanos empezó una vigorosa actividad legislativa que trajo como consecuencia varias reformas constitucionales para todos los integrantes del pacto federal, en sus respectivos ámbitos de competencia y una infinidad de leyes generales, federales y locales que nos faltaría espacio para mencionarlas, pero que si podemos decir que su objetivo es el reconocimiento absoluto del derecho de igualdad entre hombres y mujeres y la implementación de manera coercitiva de las normas instrumentales que arropan la paridad de género.

Por esa razón, a quienes tendremos que aplaudir en esta revolución retomada por las mujeres, es a aquellas que en esos afanes lograron se les reconociera su derecho fundamental de votar y ser votadas, y si alguien me preguntara porque, mi respuesta sería: Porque al decidir

incorporarse al quehacer legislativo los objetivos que pretendían se verían más pronto reflejados. Todo esto, lógicamente sin desconocer mérito alguno a las que en la misma línea han enarbolado otras banderas.

1953, 1955, 1972, 2013 y 2014, son el más fuerte soporte de mi pretensa respuesta, pues en esos años, respectivamente, se reconoció a nivel constitucional el derecho de las mujeres a votar; votaron por primera vez; consolidaron su movimiento feminista; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió sentencia en el Juicio de Protección de los derechos político-electorales, promovido por varias mujeres, entre ellas María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara, en la que impuso a los partidos políticos la obligación de respetar la cuota de género, cuyo posterior desarrollo legislativo concluyó en la paridad de género. Finalmente, en el último de los años que aquí uso para ejemplificar, se publicó la reforma constitucional y legal, mediante la cual se instituyó la paridad de género en las candidaturas para ocupar cargos de elección popular.

Luego entonces, bien merecidas las felicitaciones para las mexicanas que se han preocupado y ocupado de alcanzar estas metas, loable ha sido su actuación.

Ahora bien, si nuestra posibilidad fuera, la de observar a través de un domo colocado sobre nuestra vieja patria, en cuanto al tema que socializamos, podríamos ver la prevalencia en los hogares: Que el grueso de las féminas se encargaban de administrarlos, de la educación de los hijos, del cuidado de los esposos, de la hacienda familiar, y el varón por su parte se ocupaba, casi de manera exclusiva, de allegar los recursos económicos, lógicamente, todo con sus respectivas excepciones.

¿Era necesario hacer correcciones al anterior sistema? Indudablemente que sí. ¿Son bienvenidas las adecuaciones de que hablamos? Claro que sí; como también se hace imprescindible revisar el camino andado, porque no verificar los indicadores para saber si vamos por buen rumbo sería terrible, de tal suerte que ahora, lo que procede es asomarnos a este renovado ambiente social, y tal vez lo podríamos hacer de la siguiente manera:

Empecemos por reconocer que aún estamos transitando del dominio social del varón, (equivalente a un desconocimiento casi total de todo derecho a las mujeres para desarrollarse profesionalmente, restringiéndola a ocupaciones exclusivamente hogareñas), a la “paridad de género”, (que obliga a admitir un estatus totalmente igualitario al del hombre en todos los sentidos), sin dejar de reconocer que los cambios se han venido dando desde la imposición o aceptación de “cuotas de género”, pasando por la “equidad de género”, conceptos éstos dos últimos que, como ya dijimos, han constituido la parte instrumental del añorado derecho de igualdad, piedra angular en este tema.

Por otra parte, muy importante es señalar que, la liberación femenina irrefutablemente trajo como consecuencia el incremento en los ingresos económicos familiares, pues a partir de que las mujeres decidieron salir de su casa para desarrollar labores a cambio de un salario, el hombre ya no estuvo solo en su obligación de llevar el sustento para sus hijos.

Pero al ausentarse los padres del hogar por compromisos laborales, los hijos con mayor suerte quedaron al cuidado de centros de atención para infantes, por familiares o terceros, cotidianamente mujeres, que a su vez encontraron una nueva fuente de trabajo; los que no han tenido tanta suerte quedan a la deriva, simple y sencillamente solos, a veces atendidos por el de mayor edad, sin importar cuantos años tenga, lo que al mismo tiempo lo convierte en tutor o simplemente sustituto de los padres.

Como consecuencia de lo anterior los hijos empezaron a madurar más temprano, más pronto se vieron obligados a tomar decisiones, algunas un tanto simples, de mero trámite diríamos, pero otras no tanto, por el contrario, de suma trascendencia, por ejemplo: optar por tomar uno u otro alimento, el horario del mismo, asistir o no a clases, hacer o no sus tareas y, tantas y tantas cosas que han tenido que venir decidiendo, incluso, la edad propicia para embarazarse, de ahí que en la actualidad comúnmente encontremos en los hospitales a jovencitas, algunas de menos de quince años, pidiendo sean atendidas en su periodo de gestación. Y en cuanto a los chicos, muy pronto están aprendieron a usar dinero, al convertirse en sus propios proveedores.

Nos queda claro que una muy grave desventaja ante las actuales condiciones de vida, es que, como muchas de las cosas que en nuestra nación hacemos, las iniciamos por el final, era imprescindible que antes del cambio se implementaran programas gubernamentales que cubrieran la retirada de ambos padres del hogar, es decir: más guarderías, mejores escuelas, mejores maestros, escuelas de tiempo completo, bibliotecas, lugares de sano esparcimiento, centro de convivencia familiar, lo más importante, lugares a los cuales los padres pudieran acudir a solicitar cualquier tipo de asesoría para la imposición de este nuevo esquema en su hogar. No desconocemos que en la actualidad ya se está realizando, sí pero tardíamente, no obstante que bueno que ya se está dando.

Si revisamos nuestro alrededor, encontramos una sociedad devastada, plagada de violencia e inseguridad, familias mal integradas, padres o hijos o ambos descarriados, niñas embarazadas, hogares en donde impera el desorden en todos los aspectos. En el ámbito público una corrupción e impunidad jamás vista y todos actuando en base a la desconfianza y una incredulidad que no acepta ni nuestras propias afirmaciones, esto es, ya no creemos ni en nosotros mismos.

Dicen que las comparaciones no son buenas, pero nosotros creemos que a veces son obligatorias, por ello, bien vale la pena hacer una retrospectiva sobre la aplicación de valores en las familias anteriores a los años cincuenta y confrontar el dato con las familias actuales, paralelamente analizaríamos, aunque sea

someramente algunos antecedentes, como por ejemplo: el comportamiento y los conocimientos de los anteriores y los actuales maestros, de los anteriores y actuales padres, de los anteriores y actuales funcionarios, de los anteriores y actuales comerciantes, y así sucesivamente. También sería importante considerar que de esta nueva comunidad de mujeres que lucharon y luchan primero por la liberación femenina y ahora por la paridad de género, las que son madres, ya trajeron al mundo, cuando menos dos generaciones y de su procreación nacieron la mayor parte de los adultos jóvenes, los que hoy trabajan, los que hoy son nuevos maestros, nuevos profesionistas, nuevos gobernantes, nuevos delincuentes y porque no decirlo, nuevos y honestos jefes de familia y de ellos, nuestros niños, adolescentes y jóvenes.

Indudablemente todos los jardines son bonitos, la simple vegetación, el colorido y aroma de las flores, el sonido del silencio entre su follaje, el correr del aire, el vuelo de las mariposas, pero un jardín bien cuidado, abonado, fertilizado y sobre todo ordenado, es más hermoso.

¿Es una crítica a la implementación de la paridad de género? Sí, pero es una crítica sana, en principio con el reconocimiento pleno de la necesidad de su existencia. ¿Fue atropellada su implementación? Sí, pero no importa, bienvenida. ¿Qué se requiere antes de seguir adelante? Creemos que lo más urgente es que todos recobremos la honestidad y honorabilidad, así como cuando a nuestros semejantes les deseamos buena salud; porque lo demás viene por añadidura. A varias de las gestoras oficiosas ya les costó mucho su participación, han perdido a sus

familias, han perdido esposos, hijos, la vida misma en esa lucha, protejamos a nuestras actuales y futuras salvadoras.

Nuestra deteriorada sociedad, por nuestra forma de ser como mexicanos, requería un cambio de timonel, y este ya se inició, nuestras mujeres siempre, en toda su historia se han distinguido por mantener una tabla de valores de mayor calidad, son más exigentes, más firmes. Tienen derecho a experimentar y posiblemente equivocarse, pero es tiempo de empezar a cosechar frutos maduros.

Lo anterior no es para que la mujer deje de seguir luchando, no se está en contra de que se preparen en todos los ámbitos, por el contrario, nos llenan de orgullo, si acaso humildemente les recordamos que existen prioridades, una de ellas la familia -los hijos- a los que tenemos que preparar, transmitirles y fortalecer el respeto a la dignidad humana, -requerimos resarcir el tejido social-, enseñarles a enfrentar la vida, pero sin afectar, por mínimo que sea, otro de sus derechos humanos, habida cuenta de que éstos, entre otras cosas, son interdependientes e indivisibles, queremos ver un México integrado, donde la familia, como en los viejos tiempos, siga siendo la célula de la sociedad, un México sustentable, pleno, gozoso, feliz, con valores morales. Ya estamos hartos de ver tanta violencia, inseguridad, deshonestidad, impunidad, falsedad, frivolidad pues.

CONSTRUYENDO UN ESTADO DEMOCRÁTICO: EL NUEVO PERFIL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ*

MARIO CRUZ MARTÍNEZ**

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Un reclamo que se ha vuelto un imperativo universal de la ética política de las sociedades democráticas es el aseguramiento efectivo de la seguridad pública. Sin embargo, la realidad de los últimos años ha evidenciado la complejidad que envuelve la temática. La desigualdad económica y la evidente injusticia social ha delineado comunidades políticas donde los derechos no son más que sinónimo de dominación y/o letra muerta, y por consiguiente es clara la existencia de sociedades donde la punición y el castigo son considerados como el horizonte social y sobre todo, a partir de los dantescos índices de criminalidad y su aumento inmisericorde en los últimos años, la seguridad pública es cada vez más un tema de

*Profesor-Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Derecho, Universidad de París Panthéon-Assas; Master en Administración Fiscal, Universidad de la Sorbona; Master en Derecho Europeo, Universidad París (Nouvelle Sorbonne). Licenciado en Derecho (UNAM). Correo electrónico: enricruz12003@hotmail.com

**Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Coordinador de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe. Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad de Roma II; Maitrise y Master en Filosofía y Estética, Universidad de la Sorbona de París. Licenciado en Derecho (UNAM). Correo electrónico: mario.cruz@ibero.mx

la agenda del México del siglo XXI. Tan es así, que se ha ido creando un malestar de insatisfacción ciudadana donde se advierte la existencia de zonas/vacíos donde el Estado no ha logrado funcionar adecuadamente. La fuerza del aparato estatal ha sido desafiada por diferentes intereses y por los altos niveles de corrupción imperantes en sociedades desiguales y flageladas por la polarización social. El Estado se ha vuelto una ficción y la inseguridad pública el marco cotidiano de las relaciones públicas. La ética de la sinrazón se ha adueñado de la conciencia ciudadana y el sistema democrático ha creado enemigos íntimos¹ que en muchos casos han desafiado el Estado de derecho².

Una de las primeras reacciones que se ha empujado es la de considerar al modelo político como ineficaz a causa del sistema normativo, lleno de lagunas o incluso por falta de normas jurídicas que sean lo suficientemente persuasivas para prevenir los problemas en materia de seguridad. La solución se ha buscado en el plano formal y por ello se ha señalado que la falta de leyes ha provocado la incertidumbre que caracteriza a las sociedades inseguras. Todo lo anterior lleva a un aspecto del debate que merece ser analizado. La seguridad pública no tan solo como una obligación del Estado y

¹ Una magnífica reflexión sobre los factores endógenos que han afectado el modelo democrático, como la inconformidad ciudadana, se encuentra en: TODOROV, Tzvetan, *Les ennemis intimes de la démocratie*, Ediciones Robert Laffont, France 2012, p. 227 y ss.

² Véase por ejemplo, el surgimiento de grupos de autodefensa en algunas comunidades indígenas de México para evitar la proliferación de delitos y que evidencian la falta de eficacia del Estado para asegurar el principio de seguridad jurídica. Véase La Jornada, domingo 17 de marzo de 2013: Nota de Javier Salinas Cesáreo. "Policías comunitarias: Más pueblos a la defensiva (En Chiconautla se organizan para actuar contra la delincuencia)", p. 2; Nota de Ernesto Martínez Elorriaga. "Acuerdan más de 30 pueblos indígenas de Michoacán dar seguimiento a autodefensas (Es la única garantía para la seguridad de los ciudadanos y la protección de bosques)", p. 3

los actores institucionales sino una condicionante de la existencia misma del modelo democrático. De tal suerte, el emblemático bienestar social pregonado por los defensores del sistema democrático ha sucumbido bajo la crispación y fractura del tejido social en México por la falta de articulación del modelo de seguridad pública y el aseguramiento de derechos. Es claro que la falta de eficacia y transparencia de los actores públicos ha provocado una crisis del Estado mexicano y su supuesto sistema democrático. En este panorama, la eficacia estatal ha sido severamente cuestionada en cuanto a los resultados y sobre todo, por la falta de estrategia y organización institucional. Alain Renaut ha señalado el fin del concepto de autoridad y el nacimiento de una nueva forma de entender lo público³.

Sin embargo, sea cual fuere el sistema estatal, todo modelo democrático debe garantizar estabilidad social y aseguramiento efectivo de derechos y por ello, resulta evidente la afirmación sobre como el derecho a la seguridad incluye todos los demás derechos⁴ y sin él, el modelo institucional se vuelve una masa exangüe de intereses dispuestos al mejor postor. De tal suerte, aunado a la seguridad también se encuentra el más grande desafío del Estado mexicano, el problema de

³ RENAUT, Alain, *La fin de l'autorité*, France 2004, Flammarion, 264 p.

⁴ Cfr. PAVARINI, Massimo, "Democracia y seguridad (Notas de una conferencia jamás impartida)", en *Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales)*, México 2011, Editorial Porrúa, pp. 5-6: La seguridad no es un derecho de los ciudadanos y, sobre todo, como tal no podrá nunca ser considerado. No es, en verdad, un derecho de primera generación, ni tampoco de segunda, en tanto (sea en el Estado de derecho como en el estado social), la seguridad es la consecuencia implícita, necesariamente, de la seguridad de los derechos. Únicamente garantizando los derechos de todos (o de la mayoría) se produce o decide el bien público de la seguridad de todos o de la mayoría".

la corrupción⁵ al interior de muchas de las instancias gubernamentales en todos los niveles de gobierno.

I. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

Hasta hace algunos años los análisis sobre seguridad y democracia eran escasos y más bien, estaban vinculados a especialistas vinculados a la criminología y áreas afines⁶. En la actualidad no es posible concebir el modelo democrático sin el aseguramiento mínimo de derechos y sobre todo, el entendimiento cabal de la seguridad pública a partir de la coordinación efectiva de los actores institucionales. Ya se ha señalado, como la democracia es el terreno de la voluntad política efectiva, pero sobre todo del aseguramiento de los derechos. En este orden de ideas, se puede señalar el informe Nuestra Democracia en 2010 sobre el estado de las democracias en América Latina, auspiciado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en donde se señaló que una de las tres cuestiones públicas prioritarias en el continente para “la sostenibilidad de la democracia en la región” es la seguridad pública⁷. De lo anterior es enteramente válido señalar, que si los regímenes democráticos pasan por el

⁵ MALDONADO GARAY David, Desgaste y debilidad del Estado y de sus Instituciones, en 1er Congreso de Egresados en Administración Pública, Rediseñando la Administración Pública hacia el Nuevo Milenio, Memorias, México, 2000, pp. 37-38. Para este exfuncionario de seguridad pública, el problema institucional se vincula estrechamente a la forma en que el sistema político está diseñado, ya que al no poder ofrecer una alternativa adecuada a las necesidades colectivas, se hace más rígido estructuralmente hablando, lo que impide que las instituciones puedan adaptarse fácilmente a los requerimientos de la sociedad. Este problema es considerado como una de las principales debilidades del Estado en su ámbito administrativo.

⁶ Cfr. PAVARINI, Massimo, “Democracia y seguridad (Notas de una conferencia jamás impartida)”, en Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales), Op. cit., p. 4 y ss.

⁷ Cfr. Nuestrademocracia, México 2010, FCE-PNUD-OEA, p. 15, y p. 159 y ss.

reconocimiento de un andamiaje institucional efectivo, n donde los derechos que aseguran la seguridad pública resultan cruciales, precisamente uno de los objetivos de la democracia es asegurar los mecanismos legales e institucionales, que brinden la posibilidad de actualizar los principios democráticos como representación política y aseguramiento efectivo de derechos. Por ello, a la par de reclamos más antiguos como democracia e igualdad económica, uno de los principales reclamos de las sociedades contemporáneas es el aseguramiento de los estándares de seguridad pública. Una cosa resulta evidente, la seguridad pública hace las veces del gozne democrático por excelencia, entre el paradigma político, el sistema jurídico y la sociedad civil que las democracias contemporáneas buscan establecer. De tal guisa, resulta claro que la seguridad pública decide de forma cabal la auténtica gobernabilidad de los estados y siempre determina la calidad de vida de los ciudadanos.

Dentro de este panorama, emerge el discurso de los derechos humanos como parte importante del modelo democrático. En este sentido, la búsqueda de un nuevo entramado institucional que logre vertebrar criterios de derechos humanos resulta perentoria en la agenda política del siglo XXI de México y de los países latinoamericanos. A partir de lo anterior, resulta convincente señalar que no hay avance democrático sin el aseguramiento por parte del Estado de un modelo de seguridad pública que esté garantizado por los principios básicos de derechos fundamentales. Como se podrá advertir, la seguridad es punto de convergencia del entramado institucional de los sistemas democráticos y del aseguramiento

efectivo de los derechos fundamentales. Un distinguido administrativista, Jorge Fernández Ruiz, ha señalado de manera certera, la seguridad es “punto de partida del Estado y punto de arribo del derecho”⁸. La discusión de la seguridad es en la actualidad una reflexión urgente sobre la naturaleza de la vida pública y el tipo de convivencia social existente en el seno de las diferentes comunidades, llámese familia, barrio, municipio. En otras palabras, la seguridad es un discurso social.

La vida social no puede transitar amenazada por la navaja de la violencia y la delincuencia. Al contrario, hoy día el buen gobierno se concibe como un sistema transparente que combata la corrupción que afecta a las instituciones públicas y que asegure los derechos mínimos. De tal suerte, las interpretaciones teóricas o científicas no pueden esperar análisis cuantitativos para señalar vías de solución; más bien, lo que se señala como perentorio es una perspectiva que logre establecer los diferentes vértices de la cuestión y establecer propuestas que puedan ser consideradas por los actores políticos y sociales. El Gobierno, en sus diferentes facetas (legislativo, ejecutivo y judicial), actores sociales y ciudadanía son parte de la solución integral. Pero, considerando que a la par de las temáticas deben plantearse una serie de propuestas, analizaremos la cuestión de la seguridad pública en diferentes niveles y buscando encontrar una cierta homologación de los diferentes discursos que estarán involucrados en

⁸ Sobre el particular, cfr. BRITO CHECCHI, Mariano R., « Del régimen jurídico de la seguridad pública o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la seguridad pública. ¿Cuestiones de compromiso? », en Seguridad pública (Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo de Derecho Administrativo, México 2007, UNAM, p. 61.

estas cavilaciones: el lenguaje de las políticas públicas y el universo discursivo de los derechos humanos, determinante en los modelos democráticos. Desde el planteamiento financiero que conlleva el fenómeno de la seguridad pública hasta la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, pasando indudablemente por la importante reforma constitucional en materia de seguridad de 2008.

1. LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Cuando se analiza escrupulosamente las diferentes vías para la eficaz articulación de la seguridad pública en el andamiaje institucional, se señalan argumentos que pretenden buscar en nuevo modelo administrativo y nuevas políticas públicas que logren establecer un espacio político distinto y capaz de brindar estabilidad social a la ciudadanía⁹. Los razonamientos que se solicitan resultan importantes porque a partir de la crítica del sistema actual se señala la importancia del tránsito de un modelo de seguridad pública imperativo a un paradigma donde la ciudadanía sea parte integral y así, la participación de la comunidad en su conjunto sea determinante en el nuevo horizonte político. Pero, la cuestión tiene una connotación más amplia en cuanto a

⁹ Por ejemplo: "Una de las posibles soluciones, que se quieren plantear ante esta 'crisis' de seguridad, que se vive más acusadamente día a día, es que las personas tienen que concientizarse por medio y a través, de políticas y acciones educativas, cívicas y de participación ciudadana, que sean vinculativas y asociativas. Todo esto para favorecer la comprensión del trabajo y labor en conjunto así como la asistencia entre ellos mismos. Lo cual traerá como consecuencia una inversión de los valores del individualismo posesivo capitalista hacia nuevas formas de convivencia y cooperación democrática", AGUILERA PORTALES, Rafael, y GONZÁLEZ CRUZ, Joaquín, Introducción del libro, Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales), México 2011, Editorial Porrúa, p. XIV.

la participación de los actores institucionales. Es decir, la responsabilidad compartida que surge entre actores sociales y órganos públicos. En este punto es necesario menuzar con cuidado la situación de la participación de las entidades gubernamentales.

a) Políticas públicas y seguridad pública

Actualmente México transita en una época marcada por grandes desafíos en sus tres órdenes de gobierno. La inestabilidad provocada por diversos problemas políticos y sociales permite que sea calificada como una sociedad de riesgo que pone a prueba la capacidad del poder público¹⁰ para ofrecer soluciones a sus ciudadanos. Dentro de los principales riesgos colectivos se encuentran la consolidación de las instituciones democráticas, la transparencia sobre la actuación del gobierno, problemas financieros, problemas de salud pública, altos índices de desempleo, falta de mejora en el sistema educativo, el deterioro del medio ambiente, y muchos otros que la lista parece interminable. En esta perspectiva, la seguridad pública es uno de los que más destaca; incluso, la última administración federal (2006-2012) tomó este asunto como eje rector de su política gubernamental, invirtiendo millones de pesos del presupuesto federal. La administración actual (2012-2018), parece no haber cambiado de dirección y continúa reforzando y priorizando este delicado tema como una cuestión de carácter nacional.

¹⁰ GILBERT Claude, Quand les débats se séparent de l'action. À propos des risques collectifs, en GIRARD Olivier y WARIN Philippe, Politiques publiques et démocratie, La découverte/PACTE, Paris 2008, pp. 241-245.

Esta problemática estableció un gran desafío para las autoridades, relativo a la discusión sobre el modelo más eficaz de seguridad pública. La pregunta que resulta de esta situación consiste en explorar porqué surge la necesidad de hacer eficiente la acción gubernamental y porqué es urgente garantizar la seguridad pública. Bajo esta lógica, se asume como cierto que cada vez que llega un gobierno al poder, la única opción para resolver los problemas internos, es formulando programas de gran impacto¹¹. El diseño de un buen gobierno bajo esta perspectiva implica particularmente a la estructura administrativa del Estado bajo un esquema de competencias y de finalidades, inscritas desde una normatividad constitucional hasta reglamentaria.

La ingente problemática social y política ha creado diversos problemas al funcionamiento del aparato estatal, particularmente tratándose de la falta de resultados en el ámbito de la seguridad pública. Justo, la seguridad pública ha demostrado la ineficacia del aparato estatal independientemente de su filiación partidista. Es decir, la alternancia de gobiernos en el poder no ha podido evitar los problemas internos¹² de los cuerpos policíacos,

¹¹ Para algunos estudiosos, el tema de las formas de organización gubernamental, están ligadas a la innovación. Incluso se habla del nivel funcional-estructural de la innovación que comprende: la integración de nuevos procesos, que no tengan antecedente con la organización objeto de análisis, así como la adopción de nuevas formas organizacionales. Consultar ARELLANO David, CABRERO Enrique y DEL CASTILLO Arturo, Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México, 2000, pp. 149-157.

¹² Es necesario agregar que la alternancia de un gobierno de oposición en 2000, con la llegada de Vicente Fox al poder, es fuertemente analizada para destacar que a pesar de este cambio de orientación política, los problemas internos persisten. Precisamente para Mariclaire Acosta (El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia, en ACOSTA URQUIDI Mariclaire, La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito federal, México, 2011, p. 20) quien analiza el aspecto del ejercicio del poder, indica que a pesar de que el sistema presidencial autoritario que caracterizó a las administraciones federales hasta finales de los años 90s fue remplazado por otra forma de ejercer el poder, "las viejas prácticas aún siguen vivas: la corrupción, la impunidad, el patrimonialismo, el corporativismo y el

que frente a un aumento de la criminalidad en todos los orbes rebasa la capacidad del Estado para garantizar la tranquilidad y paz de sus ciudadanos. De este modo, surgen un par de interrogantes: ¿qué relación guarda la seguridad pública con la consolidación democrática de México? y ¿por qué fallan las autoridades encargadas de proteger a los ciudadanos?

La respuesta a estas interrogantes implica abordar el tema de la acción gubernamental, desde diferentes presupuestos analíticos. Por un lado, se debe mencionar que esta es una problemática mundial. Esto es, la seguridad pública es en mayor medida solicitada en países no desarrollados a causa de problemas internos, aunque también en países desarrollados se observa una notoria importancia¹³; por ejemplo en Estados Unidos se tuvo que crear el HomeLand Security. Por medio de este departamento, el Gobierno federal implemento esta política pública para garantizar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos. Con ello el gobierno justificaba su acción como algo necesario para el desarrollo y estabilidad nacional. Desde esa postura, la democracia se confirmaba como sistema de participación

clientelismo”.

¹³ Es posible establecer un vínculo entre el problema de la inseguridad y el proceso de adaptación de una sociedad a nuevos requerimientos de desarrollo en un contexto globalizado. Es decir, que difícilmente los países no desarrollados pueden acceder a la misma calidad de vida que sociedades avanzadas, y que probablemente en el intento por alcanzar ese tipo de desarrollo, se abandonan etapas de evolución indispensables para garantizar la adaptación de la población a un nuevo tipo de requerimientos y de cualidades. Francis Fukuyama expuso en su obra *Le Grand Bouleversement* (La nature humaine et la reconstruction de l'ordre social, La table ronde, Paris, 1999, p. 112-121), una serie de situaciones por las que se explica el incremento de la criminalidad en Estados Unidos, asociando principalmente el problema a una cuestión de exclusión social. Esto es, que mientras los individuos se alejan de un sistema de vida marcado por condiciones de progreso, más difícil logra mantener incluso la cohesión familiar. En este sentido, la ruptura del núcleo familiar va a privar la educación de valores de ciertos individuos que se expondrán a necesidades y situaciones complejas para sobrevivir.

política, ya que la acción gubernamental respondía a las necesidades más urgentes de los ciudadanos. En diversos casos a nivel internacional y nacional, resalta el hecho de que la seguridad pública permite ofrecer mejores condiciones para proteger otros derechos de los individuos, tan es así que la noción de seguridad se ha extendido hacia la de seguridad humana¹⁴ o ciudadana.

En México la administración federal no ha permanecido inmóvil ante dichos desafíos. Desde la perspectiva jurídica se plantean diversas cuestiones. La vinculación a un complejo sistema de competencias que permiten actuar a las instancias del gobierno para garantizar a los ciudadanos la paz necesaria, para establecer estándares de convivencia social. Esto no puede ser ajeno desde luego a la elección de los gobernantes que en otros términos consiste en colocar en puestos fundamentales a quienes deben dirigir al país. Es paradójico que el elemento característico del modelo democrático, es decir la satisfacción del interés general, constituya justamente una de las perversiones¹⁵ del propio sistema. Lo anterior, debido a la instrumentalización de necesidades sociales, y falta de interés en muchos casos por quienes gobiernan, de resolver los problemas.

¹⁴ MICHAUD Nelson, *Secrets d'Etats ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, ENAP, Université de l'Administration Publique, Université de Laval, Canada, 2011, pp. 754-755.

¹⁵ FLEURY Cynthia, *Les pathologies de la démocratie*, Fayard, Paris, 2005, pp. 135-136. Este tipo de actos en donde los responsables de dirigir el país se desentienden de sus responsabilidades, para prestar mayor atención a otros aspectos, es considerado por esta autora como una perversión mediocre, identificando a quien no cumple con sus funciones, como un gran perverso, ya que este o estos sujetos, crean organizaciones, de normas, de procedimientos, con el objeto de transgredir las leyes sociales. En el caso particular de esta investigación, el problema se vincula la instrumentalización de necesidades, con todo conocimiento de causa por parte de los actores políticos. En el capítulo que la autora denomina *De Léviathan à Big Mother*, hace alusión a que los individuos que se colocan en la categoría de perversos, tienen preferencia por una cultura de la gratuidad, es decir, que nada les cueste directamente. Desde esta perspectiva, la gratuidad se incorpora como una patología de la democracia.

Por muchos años, la mejor solución para enfrentar las espinosas realidades de la seguridad pública fue establecer aparatos de justicia más represores con la finalidad de inhibir las conductas irregulares. La realidad evidenció que la actividad gubernamental requería de una buena coordinación y un modelo de seguridad diferente al que se planteó en reiteradas ocasiones. Esto es, que respecto a los resultados, se debía asumir como cierto que múltiples factores habían determinado el mal funcionamiento del gobierno. De entre los principales, se puede hacer referencia a la falta de recursos para formar a las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública, o la falta de recursos humanos.

El argumento de los bajos salarios de quienes integran los cuerpos policíacos por ejemplo, no es suficiente para explicar la falta de profesionalización de las corporaciones encargadas de proteger a los ciudadanos y la falta de valores morales de quienes hace un mal uso del cargo público que ocupan. La inversión de montos estratosféricos anualmente con la intención de superar los problemas de inseguridad sin alcanzar resultados positivos pone en duda la efectividad de la política pública implementada. La gravedad de la cuestión es que se vincula a otros aspectos como el de la impartición de justicia, sobre todo, cuando la impunidad constituye un rasgo muy particular del comportamiento gubernamental frente a los gobernados y se ven afectados en otras esferas jurídicas. Precisamente en esta época en la que la protección de los derechos humanos se convierte en un elemento característico de sociedades avanzadas, en nuestro caso esto parece cada vez más difícil de alcanzar

por la falta de planeación de las políticas públicas bajo lineamientos de derechos humanos¹⁶.

Es necesario decir que tratar de resolver el inquietante problema de la inseguridad, es mucho más complicado de lo que puede parecer a simple vista, por la variedad de factores institucionales y sociales que intervienen, pero que si no se actúa, se puede agravar la descomposición social que se vive en México. En éste sentido, uno de los principales aspectos que se pueden mencionar es el alto nivel de desigualdad que se ha gestado en todo el país, creando zonas de extrema pobreza y otras de gran desarrollo. Desde esta perspectiva el problema de cómo construir un Estado democrático parece difícil de alcanzar, ya que en un contexto de marginación se excluye socialmente a determinados grupos de participar en la edificación de una sociedad más equilibrada social y económicamente.

Es así, que resulta claro que el Estado debería aparecer como un actor encargado de poner orden, de moderar y de proporcionar estabilidad social¹⁷. Es por este motivo que proporcionar seguridad a los ciudadanos, constituye una de las vías para afianzar uno de los múltiples pilares que sostienen al modelo democrático en cualquier región del planeta. Es por medio de esa ausencia para garantizar un clima de tranquilidad a los ciudadanos, que el tema del aseguramiento de un Estado de derecho por parte de la administración en el Poder, se pone en duda.

¹⁶ ACOSTA URQUIDI Mariclaire, Op.cit., p. 23. La autora percibe este problema como algo generalizado a nivel nacional. Justamente las divergencias económicas territoriales, han provocado una evolución desigual en términos de desarrollo humano.

¹⁷ MICHAUD Nelson, *Secrets d'Etats ?* Op.cit., p. 22

Particularmente en México, los grandes problemas internos son el resultado de un pasado inestable y de una falta de dirección en donde se privilegió la presencia de un Estado con un poder político incontestable¹⁸. Al incrementar el poder del gobierno, se privilegiaron los acuerdos políticos para dirigir el país, elaborando una estructura jurídica ad-hoc¹⁹: “En otras palabras, el predominio de lo político sobre lo jurídico en México no solo pervirtió el funcionamiento de las instituciones componentes en un Estado de derecho, sino que además generó una cultura contraria al respeto y sincera observancia de la ley”²⁰.

El tema de la seguridad pública no solo se analiza en esta investigación desde la perspectiva de la actuación institucional del gobierno, sino también de la relación que guarda el fenómeno con la consolidación de un Estado democrático. Desde ésta orientación se trata de vincular la acción gubernamental con un problema específico; esto es, con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, particularmente cuando se pone de manifiesto que la ley no se cumple, quedando algunos o muchos de los derechos como enunciados alejados de la realidad. Precisamente para construir una sociedad más libre y democrática²¹, se pretende garantizar y fortalecer la seguridad pública, para poder acceder a un

¹⁸ A lo largo de la historia política de México, se ha puesto de manifiesto la enorme injerencia de los problemas de carácter político, con los problemas relativos a la estructura gubernamental. Ver BLUM VALENZUELA Roberto, *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 51-53

¹⁹ ACOSTA URQUIDI Mariclaire, *Op.cit.*, pp. 13-14.

²⁰ CANTÚ CONCHA, Hugo et al, (Coordinadores), *Cultura de la Constitución en México (Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores)*, UNAM-TRIFE-COFEMER, México 2004, p. 21.

²¹ ACOSTA URDIQUI Mariclaire, *Op.cit.*, pp. 11-13.

sistema más justo en el que incluso se ha incorporado la protección de los derechos humanos como plataforma para la construcción de dicha sociedad. La cuestión de los derechos fundamentales será considerada más adelante en este ensayo.

En este punto, se debe considerar un fenómeno social que tiene un gran impacto en la seguridad pública: La corrupción y la forma cómo inhibe la efectiva actividad de los actores públicos y sobre todo, la forma en que anula el ejercicio y salvaguarda de los derechos fundamentales. Específicamente se puede decir que algunos de los factores que han intervenido en el problema de la corrupción y que consecuentemente han afectado el funcionamiento del aparato gubernamental son: la falta de transparencia, la falta de rendición de cuentas y la falta de aplicación de leyes en materia de responsabilidad de servidores públicos. La inobservancia de estos aspectos ha provocado de forma sintomática la vulneración de muchos de los derechos humanos recogidos por nuestra constitución y que el derecho bajo un enfoque mundializado, pretende hacer valer por medio de múltiples políticas públicas.

b) La intervención gubernamental por medio de políticas públicas

Con la llegada de un gobierno de alternancia en 2000, se puso en evidencia que el nuevo sistema político tenía que renovar el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos. Esta cuestión que es mejor conocida como gobernabilidad democrática, requiere condiciones especiales para poder

materializarse, tales como: prosperidad económica, disminución en la desigualdad para poder combatir problemas asociados a esta situación, legitimación de la ciudadanía sobre las instancias gubernamentales, y tener un buen desempeño en el contexto internacional²². Todos estos aspectos son conocidos por los gobernantes y en la mayoría de las veces se incorporan a los planes de desarrollo. Sin embargo, se advierte que en el terreno de las políticas públicas, los actores que intervienen en su creación y puesta en marcha, no logran vincular las políticas, unas con otras, de tal manera que los resultados no se optimizan. A nivel local, que constituye la esfera gubernamental más próxima a los ciudadanos, se identifican algunos de los principales problemas que impiden el buen funcionamiento y ejecución de los programas gubernamentales. Dentro de estos se encuentra que en muchas de las ocasiones falta iniciativa, voluntad política y capacidad técnica de las administraciones de los gobiernos²³.

Otro grave problema es la falta de diagnósticos en los que se incorporen adecuadamente las dimensiones social, económica, cultural, ambiental, etc., necesarios para conocer el impacto de las políticas implementadas²⁴.

Estos diagnósticos son necesarios en tres momentos. Primeramente, como un acto previo para saber cómo se

²² TOMASSI Luciano, *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, 2001, pp. 45-48.

²³ GUILLOME Henri, DUREAU Guillaume y SILVENT Franck, *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Edit. Presses de sciences Po et Dalloz, Francia, 2002, pp. 83-95.

²⁴ RAMOS GARCIA José María, *Gestión de las políticas de desarrollo y seguridad ciudadana: hacia un enfoque estratégico e integral*, en RAMOS GARCIA José María y AGUILAR BARAJAS Ismael, *La gestión del desarrollo local en México. Problemas y Agenda*, Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, México, 2009, pp. 75-82.

debe actuar. El segundo momento es durante la ejecución de alguna acción gubernamental, y el tercer momento es posterior con el objeto de tener resultados sobre el buen o mal funcionamiento. Este último momento por lo regular coincide con los cambios de administración, ya que los actores políticos cambian de dirección o continúan con la misma política pública, como lo es en el caso de seguridad en la que dos administraciones federales a pesar de pertenecer a corrientes ideológicas opuestas, continúan bajo la misma lógica de gobernanza.

La tabla que se presenta a continuación contiene los montos que se han invertido a nivel federal, desde 2004 hasta el año 2013 en materia de seguridad pública. Esto muestra claramente como no solo se ha dado continuidad al asunto de la seguridad pública, sino que se ha incrementado notablemente el gasto público en esta área.

Gasto federal invertido en Seguridad Pública

Año	Monto en millones de pesos mexicanos
2013	41,217,172,226
2012	40,536,522,049
2010	35,519,104,867
2009	32,916,838,380
2008	19,711,622,600
2007	13,664,682,654
2006	9,274,400,000
2005	7,036,818,690
2004	6,462,687,360

Fuente: Elaborado por los autores. Cada uno de los montos señalados se encuentra en el Presupuesto de Egresos Federal del año al que se hace referencia.

La construcción de un mejor Estado democrático, o buen gobierno, va de la mano del nivel de eficiencia de las políticas públicas implementadas para combatir el problema de la inseguridad. En éste caso, el funcionamiento administrativo del Estado es sometido a evaluación no sólo por el impacto de los programas de gobierno aplicados a la población, sino de la efectividad institucional para operar esas nuevas responsabilidades. Desde el punto de vista técnico, se ha puesto más énfasis en los elementos que permiten evaluar el funcionamiento del gobierno y el impacto, en términos de resultados, de las actividades que se realizan. En este sentido, los gobiernos de diversos países tanto en Europa como en América, han adoptado los presupuestos por resultados²⁵. Esto quiere decir que todas las actividades gubernamentales deben justificarse adecuadamente bajo la lógica de recursos, medios y resultados. De forma específica podemos mencionar que el ciclo operativo del gobierno se contiene bajo los siguientes rubros: la planeación, el costo presupuestario, la evaluación, la distribución y el seguimiento de lo que se está haciendo²⁶.

A la luz de esta reflexión, podemos establecer un vínculo muy claro entre el comportamiento gubernamental y la consolidación de instituciones democráticas, ya que la transparencia sobre las decisiones tomadas por los

²⁵ Los países desarrollados hacen de este instrumento de gestión, un aspecto esencial para la consolidación y credibilidad de la actuación de sus gobernantes. Esta forma de gestión pública ha sido adoptada específicamente en América Latina, por países como Ecuador, Bolivia, Chile, Venezuela, Brasil, Colombia, México y Uruguay. Consultar CORDOVA Francisco, El presupuesto por resultados: un instrumento innovativo de Gestión Pública, CEPAL, 2007, pp. 2-3

²⁶ Cfr. BARRERA RIVERA Mónica, ¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, Pp. 144-146. Este autor indica que los administrativistas han identificado a lo largo de los años, algunos enfoques sobre la actuación de la administración pública. Estos pueden variar según el enfoque o finalidad de la Administración.

actores políticos, demuestran la claridad con la que se actúa. Es decir, que la satisfacción del interés general bajo un clima de transparencia y de resultados²⁷, viene a reforzar la seguridad de los ciudadanos de que se está haciendo algo para responder a los constantes desafíos sociales.

Los gobiernos a nivel mundial precisamente han tenido que enfrentar diversos problemas como la dispersión del esfuerzo gubernamental debido a las características administrativas de los países²⁸. Particularmente en un sistema federal como el mexicano, el aumento de la burocracia en los tres niveles de gobierno y la corrupción han sido aún más evidentes. Estos problemas se han agravado con la desigualdad desde el punto de vista del desequilibrio económico territorial. Aparentemente se podría pensar que las autoridades no hacen absolutamente nada para mejorar las condiciones de seguridad, sin embargo si existen algunos esfuerzos que se manifiestan mediante acciones puestas en marcha para una mejor aplicación de la ley. Por ejemplo, podemos mencionar la justicia penal para menores, el fortalecimiento de fiscalías, la implementación de programas de convivencia, y cuestiones penitenciarias. Una de las acciones que más resaltan es la creación de un mando único de policía en donde los gobiernos

²⁷ GUILLOME Henri, DUREAU Guillaume y SILVENT Franck, Op.cit., pp. 83-85.

²⁸ GAUDIN Jean Pierre, Politiques Publiques: Dispositifs participatifs et démocratie, en GIRAUD Olivier, Op.cit., p.279. Este autor se hace una pregunta fundamental, si con una mayor discusión y experimentación de debates públicos, ¿esto no constituye una concurrencia con el sistema tradicional democrático y el principio de representatividad? Esto surge, frente a la necesidad de incorporar más a los ciudadanos a la discusión de las políticas públicas a implementarse. Sin embargo, el autor refiere que esta es una característica de la sociedad moderna y que el elemento del debate público es una prolongación tanto de la democracia como del buen gobierno, por lo que la forma de organización administrativa se ve reforzada.

locales (Estado de México, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León, Chihuahua, Campeche y el Distrito Federal), se adhieren a la iniciativa federal para coordinarse y combatir la delincuencia por medio de la unificación del sistema policial²⁹. Carrillo Flores considera que si se desea tener un sistema más adaptado al contexto social, es indispensable fortalecer el Poder Civil. Es decir, ofrecer alguna alternativa de control democrático de carácter civil sobre el aparato de seguridad del estado³⁰.

Frente a la falta de resultados en el pasado, la adopción de los presupuestos por resultados se convirtió en una necesidad gubernamental, pero sobre todo social. Bajo esta perspectiva el sistema democrático mexicano se hace más técnico, con el objeto de concebir un nuevo modelo de acción gubernamental basada en el riesgo³¹ provocado a los ciudadanos por la inseguridad que se tiene a nivel nacional. Con la nueva actuación del gobierno en sus tres niveles de gobierno, garantizar el Estado de derecho no se convierte en una característica del sistema legal, sino la base del Estado Democrático, basado en la igualdad³². Es así que el tema de la inseguridad se convierte en uno de los principales desafíos del gobierno para consolidar la evolución no sólo de la democracia, sino también del propio modelo federal.

²⁹ Reforma, Sección Gobierno, año 15, número 5597, martes 5 de marzo del 2013, p.6.

³⁰ CARRILLO FLOREZ Fernando, El déficit de la democratización en América Latina, en Banco Interamericano de Desarrollo, Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington, 2001 pp. 22-23

³¹ GILBERT Claude, Op.cit., p. 245.

³² CARRILLO FLOREZ Fernando, Op.cit., p. 22

c) Entre lo Público y lo Privado, un binomio inseparable de nuestro tiempo

La función del gobierno en materia de seguridad se desprende de la Constitución y de reglamentos específicos. Sin embargo este marco jurídico solo se refiere a dos cuestiones. La primera es la delimitación del espacio público por medio de la definición de competencias del gobierno desde el plano constitucional. La segunda es relativa al funcionamiento material del gobierno en el ámbito administrativo. Una cuestión que escapó a esa legislación, era la entrega de buenos resultados que ahora se ha convertido en una necesidad el contexto del Estado democrático en México.

Cuando se reportan los resultados gubernamentales en el área de seguridad pública, ha quedado de manifiesto que a pesar de los datos siempre sobresalientes de las autoridades encargadas de dicho servicio, estos no coinciden con la realidad y los problemas son persistentes. De tal modo que la injerencia de lo privado en tareas de seguridad ocupa un lugar cada vez más notorio en la oferta de servicios que el Estado no es capaz de garantizar. Es en este sentido en el que se establece un vínculo entre los sectores, público y privado, para ofrecer más alternativas y mejores resultados a los ciudadanos. Sin embargo, cuando emerge lo privado debido a la insuficiencia gubernamental, surge una cuestión fundamental que debe ser analizada; si bien el Estado toma como elemento rector de su funcionamiento al interés público, el sector privado por el contrario, está

basado únicamente en la obtención de algún beneficio o provecho. Aun cuando estas dos posiciones parecen contrarias por su finalidad, se debe explorar ¿hasta dónde es posible que el sector privado sustituya al aparato estatal en el tema de seguridad?

La discusión que se abre en este sentido desvela algo que no es nuevo para el gobierno; o se entregan mejores resultados o bien se incorpora a actores privados que en principio se exponen menos al problema de la corrupción. Sin embargo, esta situación obliga a reconsiderar la capacidad financiera del Estado, para solventar los gastos que se podrían generar por la incursión de actores privados. Una de las mejores maneras para comprobar que el binomio Público-Privado ya se encuentra funcionando es, por medio de la obra pública. En materia de Seguridad, se le delega a empresas privadas la construcción de las instalaciones de centros penitenciarios. También se observa una oferta más marcada de cuerpos de seguridad privada para proteger los bienes patrimoniales y personales que el sector público no puede. Sobre esta situación ya se habían referido Stephen Holms y Cass Sustein³³, quienes explican cómo existe un costo para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos. Dentro de estos, se integran los derechos patrimoniales y desde luego otros que para numeroso doctrinarios, forman parte del catálogo de los derechos humanos.

Según se puede apreciar, la injerencia del sector privado para solucionar problemas públicos, no se puede

³³ HOLMS Stephen y SUSTEIN Cass R., *The cost of Rights, Why Liberty Depends on Taxes*, Edit. Norton, USA, 2000, p. 13-31.

desechar del todo. La pregunta que se debe responder es ¿por qué es más eficiente el sector privado en términos de resultados? No se debe perder de vista que las instituciones privadas se caracterizan por formas de contratación de personal más estrictas. Desde el punto de vista jerárquico, todo mundo tiene que cumplir cabalmente su responsabilidad o simplemente se le expulsa. Los altos mandos responden a criterios de dirección muy específicos para generar los mejores resultados.

En una emblemática frase pronunciada por Ronald Reagan en los años 80s, "Government isn't the solution; it's the problem"³⁴, se criticaba severamente al gobierno, con la intención de justificar la creación de uno más eficiente. En el caso de México, el gobierno es responsable de una gran parte de los problemas que actualmente se resienten más, debido a la impunidad y el exceso de poder de quienes contribuyeron negativamente en la cultura de la corrupción. Después de haber bosquejado la discusión sobre la actividad de entidades privadas en el ámbito de la seguridad pública, surgen propuestas sobre la posibilidad de considerar, si no será más adecuado delegar a alguna empresa privada la protección de los ciudadanos para que estos puedan despreocuparse y atender otro tipo de prioridades. Como se puede advertir, la pertinencia de sustraer al Estado de la gestión de actividades típicamente estatales, para incluir a la iniciativa privada, plantea debates de alcances inimaginables en México.

³⁴ Ibidem., p.13

Las relaciones Público-Privado como se ha mencionado, no son nada nuevas y han sido empleadas por el gobierno para la construcción de infraestructura o de bienes necesarios que el propio Estado no se encuentra en condiciones de elaborar. Otra razón es porque el gasto que dicha inversión supone, puede prolongarse más en el tiempo y no asume el costo en un solo momento. Finalmente también encontramos que se asume un riesgo compartido³⁵, es decir que si hay malos resultados, estos no recaen únicamente en el Estado, quien tendría que gastar más de lo debido para reparar lo que no está bien. Aun cuando la intervención del sector privado ha sido privilegiado en cuestiones de salud, de caminos y puentes, etc., en materia de seguridad se plantea como algo evidente. Todo mundo tiene que recurrir a empresas de seguridad privada para proteger sus establecimientos o sus bienes. La creación de infinidad de zonas habitacionales con accesos controlados es un ejemplo del temor que se resiente frente a la violencia y de la injerencia de lo privado en una cuestión que es netamente pública.

2. LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LOS DERECHOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Después de haber hecho una amplia reflexión sobre la cuestión de las políticas públicas y la cuestión de la gestión gubernamental en materia de seguridad pública en los modelos democráticos, ahora se hará una serie de reflexiones sobre aquélla y los derechos fundamentales.

³⁵ MARTY Frédéric, TROSA Sylvie y VOISIN Arnaud, *Les partenariats public-privé*, Edit. La Découverte, Francia, 2006, pp. 34-45

Esto, porque no existe una política pública en materia de seguridad pública que no considere el respeto irrestricto de los derechos humanos. En este sentido, resulta claro el aserto de que el primer reto de la seguridad es lograr la reducción de la violencia y la sistemática violación persistente de los derechos humanos de la población, auspiciada por las autoridades gubernamentales, y la acción avasalladora del narcotráfico y el crimen organizado³⁶.

No hay mejor manera pues, de iniciar estas líneas señalando la importancia que reviste el respeto a los derechos humanos en los modelos democráticos y la imperiosa necesidad de subrayar el carácter de los derechos que gravitan en torno a la seguridad pública. Precisamente, los derechos fundamentales y el principio de seguridad jurídica son en la actualidad dos vértices de la geografía de las democracias contemporáneas³⁷.

³⁶ Continúa la idea : « Los mexicanos enfrentamos numerosos retos y un profundo estancamiento en la construcción de nuestra democracia y de un Estado en donde los derechos humanos sean respetados por gobernantes y gobernados, en donde encontremos la verdad y la solución al pasado autoritario y en el que los nuevos retos de la violencia homicida, del crimen organizado, del narcotráfico y la impunidad sean enfrentados con políticas socialmente aceptables », ALVARADO MENDOZA, Arturo, « Prólogo », en Los grandes problemas de México (Seguridad Nacional y seguridad interior), T. XV, COLMEX, México 2010, p. 11.

³⁷ Asimismo, dentro de este debate, se ha destacado una noción interesante: La seguridad humana. Incluso, la seguridad humana surge como uno de los desafíos más complejos de la última década en el espectro latinoamericano, con el aumento de la delincuencia e inseguridad pública, ya que a mayor descomposición social, menos calidad humana en la población. En este sentido, el informe de Latinobarómetro, La seguridad ciudadana (El problema principal de América Latina) es contundente, “la seguridad ciudadana emerge hoy día como el problema principal de América Latina, al tiempo que disminuye el problema del desempleo”. Además, la seguridad humana evidencia un panorama sombrío en América Latina, una desigualdad atroz: « Si bien los datos muestran como en la región ha disminuido la pobreza de 48.3 % a 33.2% entre 1990 y 2008. Cinco de los 10 países más desiguales del mundo están en América, entre ellos Brasil. El último quintil de ingresos tiene el 2.9% del ingreso en América Latina, mientras en Asia es el 8.7%, y en Europa el 6.6%. En América Latina el 20% más rico tiene el 57.8% del ingreso. Al mismo tiempo, tenemos el 9% de la población del mundo y el 27% de los homicidios y 10 de los 20 países con mayores tasas de homicidios del mundo son Latinoamericanos », LAGOS, Marta, y Dammert, Lucía, La seguridad ciudadana. El problema principal, Documento presentado en Lima, Perú, 9 de mayo de 2012,

a) Los derechos fundamentales en la gramática democrática

Pudiera resultar excesivo, para algunos, la consideración de que los derechos humanos son el criterio orientador de la vida democrática. Sin embargo, la mejor manera de entender la eficacia del paradigma democrático es de acuerdo a la existencia de niveles de bienestar social que puedan brindar los elementos mínimos de subsistencia a los ciudadanos: Alimentación, educación, vivienda, trabajo, y especialmente, el aseguramiento de la seguridad pública. A la luz de esta discusión, resulta fundamental la comprensión efectiva del famoso principio de la voluntad popular, esto es, la actividad del Estado al servicio de la “voz del pueblo”. En otras palabras, la comprensión cabal del sistema democrático ha concebido no tan solo el terreno exclusivo de lo político para su entendimiento, sino la necesidad de que se asuma la voluntad política en su dimensión de reivindicación social a través del aseguramiento de derechos básicos³⁸. Por ello, en la actualidad se debe comprender que la representación política no colma el universo democrático. “También por esto, para que un sistema político pueda considerarse expresión, siquiera sea aproximativa, del ‘poder del pueblo’, no menos importante que sus formas representativas es que en él

Disponible en el Banco de datos en línea de Latinobarómetro: www.latinobarometro.org (consultado el 9 de mayo del 2012).

³⁸ Cfr. “Se deriva de ello, a causa del nuevo y distinto isomorfismo entre Derecho y sistema político, también una dimensión sustancial de la democracia, dado que la constitucionalización de los derechos fundamentales equivale a la imposición de límites y vínculos sustanciales a los poderes políticos de las mayorías: límites generados por los derechos de libertad, que ninguna mayoría puede violar válidamente; vínculos generados por los derechos sociales, que cualquier mayoría tiene la obligación de satisfacer”, FERRAJOLI, Luigi, y RUIZ MANERO, Juan, *Dos modelos de constitucionalismo (Una conversación)*, Editorial Trotta, España 2012, p. 29.

se garanticen, además del poder de la mayoría de sus representantes, esos contrapoderes de todos que son los derechos fundamentales”³⁹.

La seguridad pública en México ha evidenciado el alejamiento entre los modelos jurídicos, perfectos en su diseño geométrico, y la cruda realidad social, siempre cambiante y llena de meandros. Por ello, la forma de entender los derechos humanos ha cambiado. Así, desde hace algunos años se ha discutido y analizado desde diferentes perspectivas, la forma cómo los derechos humanos deben dejar de ser una vieja aspiración política o social y convertirse de manera efectiva en mecanismos de justicia social y criterios orientadores en la vida democrática de México. Como se puede advertir, la visión formal del derecho es solo una parte del ámbito de lo jurídico, y se ha transformado para concebir la construcción de un horizonte democrático a partir de la existencia efectiva de modelos jurídicos que estén constituidos por derechos fundamentales. Pero, la cuestión no se agota en lo anterior. Más aún. Los valores políticos de los derechos humanos, como la dignidad, se han convertido en valores sociales de la convivencia cívica y ciudadana⁴⁰.

³⁹ FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris* (Teoría del derecho y de la democracia). 2. Teoría de la democracia, Editorial Trotta, España 2011, p. 13. Continúa el autor italiano, señalando la importancia de los derechos a la subsistencia, salud, educación e información: “Los derechos de libertad serán tanto más efectivos cuanto más apuntalados esté a su vez por la garantía de los derechos sociales a prestaciones positivas: del derecho a la subsistencia y a la salud y, todavía más obviamente, del derecho a la educación y a la información. Sin la satisfacción de estos derechos, no sólo los derechos políticos sino incluso los derechos de libertad están destinados a quedarse en el papel: porque no hay participación en la vida pública sin garantía de los mínimos vitales, es decir, de los derechos a la supervivencia, ni hay formación de voluntades conscientes sin educación e información”, *Op. cit.*, p. 12

⁴⁰ Sobre los valores políticos que encarnan los derechos humanos, véase, DÉSIÉRE YAMB, Gervais, *Droits humains, démocratie, état de droit* (Chez Rawls, Habermas et Eboussi Boulaga), L’Harmattan, France 2009, p. 19.

En este sentido, como ya se ha señalado en párrafos anteriores, la seguridad pública es una de las obligaciones/funciones del Estado donde confluyen de manera objetiva las políticas públicas de los estados y en cómo los postulados de dichos lineamientos institucionales se desarrollan en una serie de derechos, que desembocan en un entramado institucional-administrativo. Por ello, una de las preocupaciones esenciales de las políticas sociales que acompañan a los debates sobre la seguridad pública se centran en el universo de la confianza ciudadana, paz y justicia social. Precisamente, la perspectiva de derechos humanos asegura un modelo donde la ciudadanía tiene un rol activo. Esto tiene que considerarse ya que la inseguridad pública crea un ambiente o percepción de injusticia que afecta de manera decidida el tejido social y se establece un ambiente de polarización social, donde solo una minúscula parte de la demanda de justicia es otorgada con eficacia⁴¹.

En este panorama, las cifras sobre seguridad pública y justicia son desalentadoras en México. La numeralia presenta un cuadro complejo lleno de dudas e interrogantes que ponen en entredicho las instituciones del Estado mexicano. Siete de cada diez mexicanos no tienen confianza en las corporaciones policiacas. Dicha

⁴¹ Por ejemplo, en lo que concierne al derecho constitucional de contar con un defensor se ha señalado que “los altos niveles de arbitrariedad que padece un inculcado desde el momento de la detención hasta la sentencia, están directamente relacionados con la inadecuada configuración jurisprudencial de sus derechos constitucionales. En concreto, con la ausencia de criterios jurisprudenciales que tengan como propósito modificar las prácticas autoritarias del sistema penal mexicano. La Suprema Corte y los Tribunales Colegiados deben hacerse cargo de la dimensión axiológica o material de los derechos fundamentales y ello, necesariamente, significa modificar la forma en que se genera, utiliza y publica la jurisprudencia en México”, MAGALONI, Ana Laura, y IBARRA, Ana María, “La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una ‘defensa adecuada’”, en Documentos de trabajos del CIDE, Número 24, México 2007, p. 31.

desconfianza aumenta en poblaciones urbanas⁴². En este sentido se ha aseverado que “las procuradurías en México no han podido responder en forma eficaz al incremento de la incidencia delictiva. Los datos estadísticos indican un alto nivel de ineficacia en dos sentidos: 1) la tasa de impunidad es del 90% de los delitos denunciados, y 2) 93% de las consignaciones son casos en flagrancia, que involucran generalmente delitos de poca monta y que no exigen ningún proceso de investigación criminal previo”⁴³.

El nuevo tiempo mexicano ha estado dibujado por debates y propuestas que buscan un equilibrio en la vida social. Todo esto porque el miedo y la necesidad son características que delinear a las sociedades inseguras y provocan un impacto en el ámbito de la seguridad humana⁴⁴ en sus diferentes ámbitos. En este

⁴² Algunos números presentan un grave cuadro social. Porejemplo Luis de la Barreda Solórzano señala algunos elementos: « Más de la mitad de los habitantes se sienten inseguros en el lugar donde viven. 86% de los capitalinos, 71% de los mexiquenses y 62% de quienes residen en Baja California compartental percepción. Más de la mitad de la población se siente insegura en el transporte público y en la calle, y casi la mitad en las carreteras y en los mercados. Sólo en 2004, poco más de la cuarta parte de los mexicanos modificaron ciertos hábitos o dejaron de realizar determinadas actividades por temor a la delincuencia. Ocho de cada diez personas aseguran que su vida se ha visto afectada por la inseguridad », en el prólogo de la obra de PEÑALOZA, Pedro José, ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México, México 2007, Editorial Porrúa-INACIPE, p. XIII. Dicha situación se ha agravado (o creado) con el aumento de los delitos contra la salud: « De septiembre de 2010 a julio de 2011 (un periodo de 11 meses) se detuvieron a 28,764 personas por delitos contra la salud en México. De acuerdo con la Procuraduría, a nivel federal, durante el 2010 se despacharon 138,895 averiguaciones previas en las agencias del ministerio público federales del país. De éstas, 57,584 fueron por delitos contra la salud », PÉREZ CORREA, Catalina, « (Des) proporcionalidad y delitos contra la salud en México », en Documentos de trabajo del CIDE, Número 59, México 2012, p. 2.

⁴³ MAGALONI KERPEL, Ana Laura, “Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda”, en Documentos de trabajo del CIDE, Número 26, México 2007, p. 1 y ss.

⁴⁴ Como señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2013: « El Informe sobre Desarrollo Humano 1994 sostenía que el concepto de seguridad debe cambiar de la idea de protección armamentista de las fronteras nacionales hacia la idea de reducción cotidiana de las personas (o de la inseguridad humana), Informe sobre Desarrollo Humano 2013 (El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso), PNUD, p. 38. Versión disponible en internet: (<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/>

sentido, la seguridad jurídica se tiene que examinar en su relación con diferentes modelos regionales de seguridad nacional⁴⁵. Sin embargo, en la actualidad el enfoque que determina los estudios de seguridad es el ámbito concreto y local.

Es indudable que el análisis de la seguridad pública pasa por el análisis del paradigma político en México. De tal suerte, se comprende que la transición del modelo político de México a finales del siglo XX, con ciertos rasgos de autoritarismo y de falta de cumplimiento del Estado de Derecho, pasa por un modelo que privilegie el ejercicio de los derechos fundamentales. De otra manera. La nueva perspectiva de la seguridad pública ha planteado la necesidad de concebir una nueva visión de la coacción institucionalizada. En este orden de ideas, y con motivo de los últimos acontecimientos políticos y sociales, la seguridad pública se yergue como la estructura de la vida ciudadana y en donde el Estado mexicano muestre su respeto a un aparato normativo creado con la finalidad de establecer certeza jurídica en el ejercicio de los derechos fundamentales. Mientras para el ciudadano y su vida cotidiana, los derechos fundamentales representan una órbita de libertad donde sus aspiraciones y necesidades van menuzándose en un esquema institucional, para el Estado mexicano, los criterios enderezados por los derechos fundamentales se refieren no tan solo a un fenómeno regulatorio sino a una

HDR2013%20Report%20Spanish.pdf) Consulta realizada el 13 de marzo de 2013.

⁴⁵ Señala sobre el particular, ALVARADO MENDOZA, Arturo, « Prólogo », en Los grandes problemas de México (Seguridad Nacional y seguridad interior), Op.cit., p.15: « La estrategia de seguridad pública federal muestra ineficiencia, corrupción e impunidad policiaca, judicial y carcelaria. Muestra la importancia y objetivos de la asistencia policiaco-militar estadounidense vía el Plan México (PM), bajo el cobijo de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAM) ».

órbita regulatoria. Es decir, el ámbito donde gravitan los derechos fundamentales evidencian de forma palmaria la obligación del Estado: por una parte, asegurar que la regulación jurídica permita que la ciudadanía respete el estado de derecho y que a partir de este fenómeno pueda lograr el ejercicio de las libertades ciudadanas⁴⁶.

Frente a la búsqueda de soluciones de la seguridad ciudadana y pública, se destaca que los derechos humanos y la seguridad pública están asociados en la creación de la ética pública y por ello, es necesario vincularlas en el análisis. Esto es, la forma de entender la seguridad pública y el ejercicio de los derechos humanos evidencian el paradigma social que ordena la vida en México, pero sobre todo, la forma en cómo los ciudadanos viven y ejercitan los valores democráticos⁴⁷. En esta perspectiva, no se puede desdeñar el enfoque de derechos humanos en la consideración de la seguridad pública.

⁴⁶ En estatesitura, se advierte el enfoque de diversos autores que han reflexionado sobre el trinomi ciudadanía-derechos-democracia. Porejemplo, Habermas afirma que « dado que los presupuestos normativos en los que se basa el Estado constitucional democrático son más exigentes en lo que respecta a la función de los ciudadanos si se entienden éstos como autores del derecho que si se entienden como meros destinatarios del derecho », HABERMAS, Jürgen y RATZINGER, Joseph, Entre razón y religión (Dialéctica de la secularización), México 2008, FCE, p. 16.

⁴⁷ Es claro que, a pesar de muchas reticencias, cada vez se más evidente la manera en cómo el modelo legal-institucional va creando dinámicas sociales particulares y en donde la readaptación social en las cárceles se antoja más como una quimera que como una realidad. Un análisis sobre la relación entre las formas culturales y los modelos de aplicación de penas, véase, TRONCONE, Pasquale, « Brevi riflessione intorno al fondamento e allo scopo del diritto dello Stato di punire con la morte », en Rivista penale, Número 3-2010, Marzo 2012, Italia, p. 241. En este orden de ideas, se ha señalado que México es uno de los países que más encarcelan (cuarto lugar, con 239,941 presos; 20.7 por ciento por millón de habitantes) en el mundo, solo después de Estados Unidos de Norteamérica, Rusia y Brasil: « ¿Y México? Tiene 240,000 presos, según mis fuentes, lo que supone 20.7 encarcelados por cada millón de habitantes. Y unavez más es notable, incluso para las cifras de Latinoamérica, el gran número de detenidos e internos en prisión preventiva que hay en México, que alcanza la alarmante cifra de 40.3% de todos los encarcelados », CHRISTIE, Nils, « EL umbral del dolor », en Letras Libres, Número 171, Marzo 2013, Año XV, México, p. 12.

En la actualidad, no es posible argumentar la existencia del Estado de derecho, sin la componente basilar de los derechos fundamentales. Más aún, “la democracia implica necesariamente el derecho. Bien puede haber, ciertamente, derecho sin democracia. Pero no puede haber democracia sin derecho”⁴⁸. Como se advierte, la estructura del Estado reposa en los diferentes derechos humanos que integran el núcleo de la comunidad política y por este motivo, el fundamento de los derechos fundamentales “es la justificación ética política o el fundamento axiológico de los principios de justicia”⁴⁹ de una sociedad. Por ello, la seguridad pública, junto con los derechos fundamentales crean una pléyade de expectativas vitales en la ciudadanía: establecer claramente la dignidad e igualdad, asegurar la paz y dar tutela efectiva a los más débiles.

Es indudable pues, como el discurso de los derechos humanos se ve fraseado bajo un lenguaje enteramente político en donde los conceptos de justicia social, democracia y paz son recurrentes en el fenómeno de la seguridad pública⁵⁰: “Puesto que la democracia es un conjunto de reglas sobre el válido ejercicio del poder: por un lado, las reglas que confieren poderes de

⁴⁸ FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris* (Teoría del derecho y de la democracia). 2. Teoría de la democracia, Op. cit., p. 17.

⁴⁹ Para un análisis sobre la democracia constitucional y su componente esencial de los derechos fundamentales, cfr. FERRAJOLI, Luigi, «Diritto fondamentali e democrazia costituzionale», en *Analisi e diritto 2002-2003*, (Volumen coordinado por Paolo Comanducci y Ricardo Guastini), Editorial Giappichelli, Turín 2004, p. 333.

⁵⁰ Los debates que se ha planteado en las democracias contemporáneas, sobre la necesidad de contar con una gramática jurídica-institucional y objetiva-eficaz, ha sido amplia y compleja. Esta consideración surge al requerirse estudios donde las diferentes ciencias sociales deban ampliar sus objetos de estudio; e incluso, de compartir herramientas metodológicas. Para comprender la exuberancia de los derechos humanos en la conformación política del Estado contemporáneo, véase, CHAMPEIL, Verónica, «Norberto Bobbio et les droits de l'homme», en *Analisi e diritto 2005* (Ricerche di giurisprudenza analitica), Editorial Giappichelli, Turín 2006, p. 171 y ss.

autodeterminación individual y colectiva, garantizando su igual titularidad a todos en cuanto personas o ciudadanos: por el otro, las reglas que imponen límites y vínculos a estos mismos poderes para impedir su degeneración en formas despóticas y garantizar su ejercicio en tutela de los intereses de todos. Y estas reglas valen para limitar y vincular los diferentes tipos de poder en garantía de los intereses de todos en la medida en que establezcan la igualdad en los derechos fundamentales como normas constitucionales jerárquicamente superiores a aquellos poderes”⁵¹.

Claramente se advierte que una enseñanza que ha provocado los debates sobre seguridad y derechos humanos, es la de considerar al derecho o entramado institucional como herramienta para la estabilidad y paz de las comunidades políticas: “Ésta es, por lo demás, una dura lección de la historia, que nos ha enseñado que las razones principales de todos los fracasos de las grandes esperanzas suscitadas por las revoluciones del siglo pasado, aun animadas por proyectos de emancipación universal, han sido el total desprecio del derecho y de los derechos y la ingenua confianza en un poder ‘bueno’ sólo por haber sido conquistado y ejercido en nombre de los oprimidos”⁵². De lo anterior, resulta trascendental la participación de diversos actores sociales en la discusión y debate de un modelo de seguridad pública eficiente y que sea capaz de articular un entramado jurídico y administrativo que establezca como eje el respeto a los derechos humanos básicos que toda democracia debe asegurar a sus ciudadanos.

⁵¹ FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris* (Teoría del derecho y de la democracia). 2. Teoría de la democracia, Op. cit., p. 17.

⁵² *Idem*.

Sin embargo, la discusión sobre la seguridad pública está basada en un debate aún inacabado en México. Los ciudadanos han vivido en los últimos años bajo un sistema perverso, en donde la ley no se cumple y por ello, los derechos parecerían meros enunciados abstractos alejados totalmente de la vida cotidiana. Dicho de otra manera, los derechos humanos serían un catálogo de buenos principios que no tendrían ninguna homologación en la vida ciudadana y por consiguiente, no existiría ninguna relación entre ley y bienestar social. Asimismo, se encontraría que la ley y su aplicación, su ejercicio, serían un ámbito que es posible transigir, pero siempre por vías políticas o de ilegalidad. “En otras palabras, el predominio de lo político sobre lo jurídico en México no solo pervirtió el funcionamiento de las instituciones componentes de un Estado de derecho, sino que además generó una cultura contraria al respeto y sincera observancia de la ley”⁵³.

Así, resulta evidente que la impunidad es el principal problema para la seguridad en México⁵⁴.

La discusión señalada presenta el debate de la seguridad pública como un desafío que convoca a actores institucionales y académicos. A pesar de las innumerables dificultades, es necesario señalar que en los últimos

⁵³ Cfr. CANTÚ CONCHA, Hugo et al, (Coordinadores), Cultura de la Constitución en México (Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores), UNAM-TRIFE-COFEMER, México 2004, p. 21. Como se advierte, en la ciudadanía mexicana hay una total parcialidad respecto al fenómeno jurídico y la idea predominante es la creación y existencia del derecho como una herramienta de dominación y sometimiento político y ciudadano.

⁵⁴ “Para el año 2000, de cada 100 delitos denunciados: 50 alcanzan a ser investigados, en 8 se inicia procedimiento en contra de algún posible responsable y sólo en 3 se llega a sancionar a algún responsable. Por tanto, el índice de impunidad es de 97 % con respecto a los delitos denunciados”, AZAOLA, Elena, Crimen, castigo y violencias en México, CIESAS-FLACSO, México 2009, pp- 30-31.

años, sea por el aumento de los índices de desigualdad y las diversas reformas constitucionales, se han realizado múltiples seminarios y se ha escrito de forma amplia sobre la forma de enfrentar los meandros que presenta la inseguridad y la manera de asegurar la seguridad pública en la vida diaria de los ciudadanos mexicanos. Evidentemente, las propuestas y diagnósticos son de diversa envergadura⁵⁵, ya que algunas propuestas se han realizado en la coyuntura política; otras con el objetivo de desarrollar cuestiones teóricas, entre otras perspectivas.

b) La seguridad pública como discurso de la legalidad ciudadana

Las múltiples y variadas respuestas que pueden señalarse a los planteamientos y galimatías sobre la seguridad pública, evidencian una cuestión fundamental: los análisis son tan ambiciosos como complejos. Un análisis de la nutrida bibliografía trae consigo una reflexión. Muchas de dichas obras resultan coyunturales y otras pretenden menuzar alguna vertiente de la cuestión, llámese política pública, procuración e impartición de justicia, derechos humanos, entre otras. Por ejemplo, las recientes reformas constitucionales, la de 2008, 2011 (reforma en derechos humanos y juicio de amparo).

⁵⁵ Por ejemplo, CABRERA DIRCIO, Julio (Coordinador), Tópicos sobre la reforma penal del 2008, Editorial Fontamara-Universidad Autónoma de Morelos, México 2012, p. 206 ; AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique (Coordinador), Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales), Porrúa, México 2011, 308 p. ; ALVARADO, Arturo, y SERRANO, Mónica, Los grandes problemas de México. XV (Seguridad nacional y seguridad interior), COLMEX, México 2010, 359 p. También hay un buen número de textos que analizan a la seguridad pública y sus manifestaciones sociales y políticas, Cfr. México 2012 (Desafíos de la consolidación democrática), México 2012, Editorial Tirant lo Blanch, pp. 261-288; AGUILAR CAMÍN, Héctor, y CASTAÑEDA G., Jorge, Una agenda para México 2012, México 2011, Punto de lectura, pp. 113-136.

Una de las propuestas, que merece recordarse es el Diagnóstico realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia⁵⁶, que por su calidad y con el prestigio de la institución que la auspició, tuvo una importante repercusión en México. En dicho diagnóstico, la seguridad se acompaña de un elemento intrínseco al Estado de derecho: la justicia. Señala el diagnóstico: “La violencia ha tomado en numerosas regiones del país dimensiones y formas nunca antes vistas, lo que causa un daño irremediable contra las personas, las familias y las comunidades, llegando incluso a debilitar el proyecto de desarrollo nacional. Con este fondo, se han multiplicado la preocupación y los cuestionamientos respecto a la manera como nuestros gobiernos –federal, estatales y municipales- enfrentan el problema. Numerosos foros, expresiones sociales y propuestas elaboradas desde todos los sectores evidencian la necesidad de construir una política de Estado encaminada a transformar el paradigma dominante en la seguridad y justicia”⁵⁷.

Como se podrá advertir, el concepto de justicia aparecerá de manera reiterada en la encrucijada que evidencia la seguridad pública. Justicia como sinónimo de derechos

⁵⁶ Dicho Diagnóstico estableció diversos lineamientos. Éstos son el resultado de un foro de discusión sobre seguridad y Justicia en democracia, que se llevó a cabo del 6 al 10 de junio de 2011. Dicha actividad académica convocó a 88 especialistas divididos en 18 mesas de trabajo. La conclusión del foro se llevó a cabo con un relator general, que recuperó las temáticas más importantes y las acciones a seguir. Porello, la UNAM creó una Comisión, integrada por cinco universitarios y un secretario de reconocida reputación, para revisar y evaluar los materiales del foro. Esta actividad académica fue un buen ejercicio para organizar los elementos del debate sobre seguridad y justicia. Cfr. http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf (Consultado el 26 de febrero de 2013).

⁵⁷ Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia, Agosto 2011, p. 3.

mínimos; justicia como objetivo y sinónimo de bienestar social. En este sentido, es necesario identificar el contenido y alcance de la mención del concepto de justicia en la temática de la seguridad pública. Una primera consideración es de identificar que el ámbito de la seguridad y justicia se inscriben en la forma cómo el Estado establece un adecuado marco regulatorio donde el aseguramiento de los derechos humanos es determinante. Como señala el Diagnóstico de la UNAM: “Las prácticas institucionales no se adecuan al marco constitucional de la seguridad y los derechos humanos. En la práctica, el quehacer institucional guarda una relación lejana con los mandatos constitucionales que soportan las funciones de seguridad y justicia. La separación comienza por una idea de la seguridad lejana a su condición de garantía para la vigencia de todos los derechos humanos. La idea dominante pone a las instituciones en el centro de las políticas de seguridad, mientras el ciudadano queda al margen. Quizá es por eso que los índices de confianza institucional se mantienen mayoritariamente en valores negativos”⁵⁸. Lo anterior requiere de nuevos enfoques y políticas públicas que logren establecer un nuevo modelo político e institucional. El Diagnóstico de la UNAM es contundente, “el más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas de seguridad y justicia y sus instrumentos de implementación son los derechos humanos. Cualquier acción del Estado que tiende a vulnerarlos es, en sí misma, contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia, en tanto ellas son parte de las prerrogativas fundamentales de ser humano”⁵⁹.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 4.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 10.

Es pues, después de evidenciar la justicia como un concepto intrínseco a los derechos humanos, que se debe analizar el concepto en el ámbito de la teoría jurídica. ¿Cuál es el derecho justo? En otras palabras, cómo establecer los criterios necesarios para establecer en un ordenamiento jurídico criterios de justicia social. Dicha cuestión es compleja ya que implica establecer una relación entre el sistema jurídico y los alcances efectivos en la vida social. La cuestión resulta evidente. La política y el derecho, como elementos de la sociedad, se armonizan cuando el entramado jurídico logra establecer los principios democráticos del Estado de derecho. Los derechos humanos son precisamente una conjunción de cómo lo político puede tener un canal institucional. En la seguridad pública se conjuga una función básica del Estado, pero también el ejercicio de su potestad, de su imperio, “de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”⁶⁰. El universo del derecho humano de la seguridad pública presenta al Estado como una entidad que requiere administrar adecuadamente la fuerza pública y con una serie de criterios suficientes para asegurar el bienestar colectivo.

En esta perspectiva, resulta apremiante señalar una cuestión que se ha señalado en los párrafos anteriores y que ahora se requiere completar. El Estado mexicano debe afrontar la creación de políticas institucionales que busquen la disminución de la delincuencia e inseguridad

⁶⁰ Véase las ideas importantes de FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, « Reflexiones en torno a la seguridad », en Seguridad pública (Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo), México 2007, UNAM, p. 74 y ss.

pública con la obligación de establecer un entramado institucional con un catálogo de derechos humanos. Esta es una labor primordial de las entidades estatales, puesto que una sociedad en “donde la población no goza de la seguridad debida es una colectividad en la que el Estado nacional no ha cumplido como debiera con una de las principales razones de su existencia”⁶¹. Esto es evidente, si el Estado mexicano no garantiza el mínimo de seguridad pública, su función se desdibuja y el sistema democrático es una merautopía.

c) Violencia y seguridad pública

Dentro del universo de la seguridad pública, es evidente que la violencia, producto de la delincuencia y la ineficacia del sistema judicial para combatirla, ha inhibido el progreso social de México. De esta manera, el ejercicio real de los derechos se presenta como un tema pendiente en México; esto porque “el largo camino de la justicia, de la dignidad y de los derechos ha entrado en las últimas décadas en un proceso de aceleración, aunque tampoco es permanente, definitivo ni constante”⁶². Precisamente, la violencia ha sido atacada con el discurso de legislaciones penales menos benignas y que han llegado a considerarse como el denominado derecho penal del enemigo.

⁶¹ Cfr. NARRO, José, « Hacia una propuesta integral de seguridad y justicia », en Revista de la Universidad de México, Nueva Época, Número 90, agosto 2011, UNAM, p. 3.

⁶² Véase el testimonio de ÁLVAREZ ICAZA L., Emilio, « Fe », en El México indignado, México 2011, Destino, pp. 46-47. En esta visión, debe considerarse como la ley se ha convertido en « un recurso público generador de beneficios particulares, así el ciudadano se convierte en un hombre sin ley porque ha sido privado de ella », AGUILERA PORTALES, Rafael, y GONZÁLEZ CRUZ, Joaquín, « Introducción », en Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales), Op. cit., p. XI.

En esta perspectiva de buenos y malos, los derechos fundamentales resultarían aparentemente un obstáculo para la persecución efectiva de los delincuentes, ya que aquellos beneficiarían e impedirían el cumplimiento de la ley⁶³. Como se podrá advertir, el fenómeno de la inseguridad pública y sus meandros espinosos, y sobre todo por el aumento exponencial de la delincuencia y la desigualdad económica traducida en la negación de derechos sociales, plantea la búsqueda de nuevos paradigmas en la gestión de lo público y su relación con la seguridad pública. Por esta razón, en los últimos años se ha hablado de la transición de los modelos de la seguridad democrática a la democracia de la seguridad⁶⁴. Este cambio en el modelo de seguridad, desde el derecho penal, requiere un concepto de derechos fundamentales que brinde las herramientas ciudadanas a los integrantes de la comunidad política. Dicho de otra manera, debe dejarse de considerar el monopolio de la fuerza estatal como sinónimo de fuerza irrestricta avasalladora de las libertades públicas de los pueblos y

⁶³ El Diagnóstico de la UNAM resulta contundente, inciso b, bajo el rubro Las prácticas institucionales no se adecuan al marco constitucional de la seguridad y los derechos humanos, donde se señala que « en la práctica, el quehacer institucional guarda una relación lejana con los mandatos constitucionales que portan las funciones de seguridad y justicia. La separación comienza por una idea de la seguridad lejana a su condición de garantía para la vigencia de todos los derechos humanos. La idea dominante pone a las instituciones en el centro de las políticas de seguridad, mientras el ciudadano queda al margen. Quizá es por eso que los índices de confianza institucional se mantienen mayoritariamente en valores negativos », Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Agosto 2011, p. 4.

⁶⁴ De acuerdo a Pavarini, las características del modelo de la democracia de la seguridad serían: - De la atención al criminal a la atención a la víctima; -De la respuesta pública en la cuestión criminal, a la respuesta privada (Ya sea en el ámbito del delincuente como de la víctima); -De la prioridad de la categoría del déficit (y, por consiguiente, de la liberación de la necesidad) a la centralidad del riesgo, es decir, del cálculo del peligro; -Del interés por los ámbitos de las causas, a las preocupaciones por las áreas de las consecuencias; -De una prevención social a la previsión actuarial, y - En síntesis: de un modelo inclusivo (o "bulímico") a un exclusivo (o "anoréxico"), PAVARINI, Massimo, "Democracia y seguridad (Notas de una conferencia jamás impartida)", Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales), Op. cit., en pp. 7-8.

considerarse al Estado como el mejor facilitador de los valores ciudadanos. Lo anterior solo puede conseguirse por una vía: el aseguramiento efectivo de los derechos.

En este punto, surgen una serie de debates y desafíos a resolver cuando se analizan conceptos ambiguos o polifónicos como derechos humanos y seguridad pública. Ambas nociones resultan abstractas y generales porque pueden ser consideradas desde diferentes realidades; pero un elemento es crucial en el análisis. Los derechos de la ciudadanía en el marco de la seguridad deben tener cotos por motivos de interés y orden público. Esto es, en función del modelo que se quiera imprimir respecto al interés público y su materialización en los criterios que organizarán los principios de seguridad pública, se podrá establecer una taxonomía de derechos fundamentales, “ya que el interés público es aquello que es relevante para la mayoría de una comunidad específica, en un tiempo económico, político y social determinado, y que por tanto, es susceptible de ser tutelado por el Estado”⁶⁵. Justo, uno de los dilemas que presenta la seguridad pública cuando se busca organizar su estructura a través de una gramática jurídico-institucional, es la pertinencia de establecer modelos que a cualquier costo establezcan medidas ejemplares para inhibir los delitos y paliar los efectos sociales de la delincuencia.

⁶⁵ Si atisbásemos en el horizonte de la hermenéutica judicial se podría identificar argumentos valiosos para la discusión que nos ocupa :« La jurisprudencia no ha realizado una actividad de interpretación que permita delimitar los conceptos de interés público o seguridad nacional, más bien se ha ocupado de aclarar ciertos supuestos de hecho que pueden estar correlacionados con estos conceptos, por lo que no se puede considerar de utilidad alguna para resolver el problema de la determinación del significado de los conceptos jurídicos indeterminados que estamos analizando », HUERTA OCHOA, Carla, « El concepto de interés público », en Seguridad pública (Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo), México 2007, UNAM, pp. 155-156.

No ha habido respuestas contundentes, solo que un elemento que resulta imprescindible en la discusión es la del bienestar común; este concepto tan amplio como abstracto surge tan necesario en la discusión contemporánea. Así, por ejemplo, se ha aseverado que “para avanzar hacia el buen uso de las penas de encarcelamiento, necesitamos medir la utilidad real de la prisión, así como sus efectos colaterales, y buscar nuevas formas de justicia restaurativa, encausada a reparar el daño a las víctimas, y a cimentar un proyecto de vida lícito, útil y posible para las personas reclusas, más que solo a confinar. La cárcel no puede ser considerada una política de ‘uso común’, si a lo que el Estado aspira es al ‘bien común’”⁶⁶. Asimismo, se advierte la difícil tarea de identificar los conceptos básicos en la creación de modelos de derechos fundamentales en la seguridad pública. Las Conclusiones del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo auspiciado por la UNAM son elocuentes: “La existencia de conceptos indeterminados en materia de seguridad pública, tales como interés público, orden público, seguridad nacional y paz pública, estimándose que la misma falta de claridad ha llevado a la adopción de decisiones administrativas con suma discrecionalidad, y se señaló que es necesario cerrar espacios a indeterminaciones en cualquier legislación, a fin de garantizar que se cumpla el principio de legalidad”⁶⁷.

⁶⁶ SALINAS DURÁN, Rosalinda, “La pena privativa de libertad y el bien común”, en *Letras Libres*, Número 171, Marzo 2013, Año XV, México, p. 13.

⁶⁷ Las conclusiones fueron realizadas por José Antonio Balderas, en *Seguridad pública (Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo)*, México 2007, UNAM, p. 273.

Resulta palmario el cuadro hasta ahora presentado. Aumento escandaloso de la delincuencia y corrupción institucional desmedida. Conflictos sociales y ausencia total de un discurso político que logre dar certeza a los reclamos ciudadanos. Es pues, que uno de los grandes retos es establecer los criterios objetivos que puedan delinear el continente de los conceptos enunciados para materializarse en el entramado administrativo que guía la actividad de las entidades gubernamentales, y de esta manera, se podrá entender la seguridad pública y su impacto en la vida ciudadana. Dicha laborencarnaun desafío de enormes proporciones porque la realidad que evidencia el binomio derechos humanos-seguridad pública se refiere a zonas de marginación social y de falta de asertividad de la actividad del Estado mexicano.

No han existido respuestas absolutas. Las eventuales soluciones a dichos dilemas han sido tan amplias como complejasya que la pertinencia de los derechos fundamentales tiene una relación dialéctica con la vida cotidiana de los ciudadanos. Por ejemplo, los valores democráticos no tan solo tienen una acepción jurídica o política sino fundamentalmente tienen un relente concreta, que se refiere a la posibilidad del ciudadano de vivir el Estado de Derecho yno tan solo satisfacer necesidades primarias sino cumplir expectativas sociales que son fraseadas por la libertad de cada uno. En ese sentido, se logra entender que las ambiciones libertarias que se hallan en los derechos humanos básicos son afectados por el temor que despierta la inseguridad y

la ineficacia de los aparatos de impartición de justicia⁶⁸. Asimismo, la ausencia de un modelo económico equitativo, ha permitido el desarrollo de una desigualdad social tan acuciosa como inequitativa. Lo anterior se presenta dentro de un contexto político cuestionado. Esto es, en los últimos años la famosa transición democrática, especialmente después del 2000, logró establecer un horizonte democrático que con el paso de los años se transformó en una mera ilusión. Sobre este tópico se ha señalado que el primer error de la transición política del 2000 fue idealizar la democracia: “Se creyó que con la alternancia en la Presidencia el nuevo régimen asumiría como política de Estado el respeto a los derechos humanos. No fue así. En el nuevo régimen sobrevivieron un buen número de usos y costumbres del autoritarismo priista, en particular la impunidad y la simulación”⁶⁹. El modelo legal escuálido y formal desde la base, ha permitido la existencia de un paradigma jurídico lejano de la órbita ciudadana.

En este marco, la seguridad pública atisba su perfil en el Estado de Derecho y no está adscrita a ideología política alguna. En efecto, la seguridad pública evidencia la crítica al modelo social, pero sobre todo la falta de cumplimiento

⁶⁸ Es claro que la relación existente entre el aumento de la inseguridad pública y la reducción de la confianza social es indudable, puesto que « la criminalidad aniquila muchos anhelos, convierte muchos sueños en una sórdida pesadilla, destruye muchas esperanzas, ciega muchas luces, erosiona los fundamentos mismos de la convivencia civilizada », DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, « La ciudad que todos soñamos », en Los desafíos de la seguridad pública en México, México 2002, Universidad Iberoamericana-UNAM-PGR, p. 31. En este sentido, es claro « que la seguridad ciudadana conduce a la convivencia pacífica y al libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las personas, en base a un marco institucional eficiente que responda a las necesidades de cada población », PONTÓN, Jenny, « Prólogo », en Crimen, castigo y violencias en México, CIESAS-FLACSO, México 2009, p. 10.

⁶⁹ AGUAYO QUEZADA, Sergio y TREVIÑO RANGEL, Javier, « El piadoso olvido: El PAN y los derechos humanos », en Los grandes problemas de México. Tomo XV (Seguridad nacional y seguridad interior), COLMEX, México 2010, p. 356.

por parte del Estado de los principios de los derechos fundamentales en el sistema jurídico mexicano, y sobre todo, se identifica la deficiencia legislativa y jurídica para establecer un adecuado sistema jurídico. Por lo anterior, se logra entender que la seguridad pública surge como una cuestión compleja que evidencia las flaquezas o debilidades de los actores políticos, especialmente los institucionales, y que requiere un diseño institucional que impacte efectivamente las diferentes órbitas dentro de la sociedad mexicana y su organización política. En este sentido, es claro que en muchas ocasiones en México no se ha logrado establecer un equilibrado sistema de rendición de cuentas que obliguen a los diferentes funcionarios a acatar los principios básicos de la función pública. Esta cuestión es evidente y resulta demoledora para el tejido social, cuando se refiere a omisiones y negligencias en el ámbito de la seguridad pública. Nada ha afectado más que la corrupción impida el cumplimiento cabal del marco regulatorio: “La corrupción ocurre en todos los países, sin importar su sistema político o económico. Sin embargo, tiende a proliferar en aquellos cuyas instituciones son débiles. Esto es, crece en lugares con sistemas legales ambiguos que se aplican discrecionalmente y donde prevalecen las relaciones clientelares sobre las reglas formales. También donde las normas culturales son incompatibles con las leyes vigentes y donde ni los gobiernos ni las empresas rinden cuentas a sus ciudadanos y a sus accionistas”⁷⁰.

⁷⁰ AZALOA GARRIDO, Elena, y RUIZ TORREZ, Miguel Ángel, « ‘Investigadores de papel’. El papel de la policía judicial en la investigación de los delitos en la Ciudad de México, en Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales), Porrúa, México 2011, p. 156.

En otro orden de ideas, un ángulo de la discusión que tiene que estudiarse y matizarse, es que la seguridad pública no es tan solo un fenómeno que se refiere al fenómeno policiaco, sino que es un continente que considera cuestiones políticas, sociales y culturales. Sin embargo, las reflexiones sobre el particular tienen una gran resonancia en el marco de la procuración e impartición de justicia⁷¹. En este sentido, es comprensible el énfasis que se ha referido a la seguridad pública y la regulación jurídica de cómo crear modelos policiacos acordes con políticas de derechos humanos y cómo el sistema penal requiere un nuevo entramado que vaya acorde con criterios de justicia social, es evidente que dicho tema plantea una introspección de qué tipo de Estado se construye en el nuevo milenio y sobre todo, qué políticas públicas son necesarias para cristalizar efectivamente los reclamos originarios que plantean los derechos fundamentales⁷². Incluso, el debate plantea la posibilidad de concebir ciertas medidas particulares respecto a grupos sociales que van apareciendo en el

⁷¹ Una obra que establece un horizonte amplio de la discusión es: PEÑALOZA, Pedro José, y GARZA SALINAS, Mario A., (Coordinadores), Los desafíos de la seguridad pública en México, México 2002, Universidad Iberoamericana-UNAM-PGR, p. 15.

⁷² Sobre la forma de entender el universo amplio de la seguridad pública, se requiere citar largamente: « Entendemos por seguridad pública la política gubernamental referida al ejercicio de acciones para prevenir y castigar la delincuencia legalmente sancionada. La noción de seguridad comprende factores objetivos y subjetivos, estos últimos consisten en la percepción que tiene la población sobre su seguridad personal (estar libre de temor, sentir protección, la 'certidumbre' de una persona sobre la probabilidad de no ser 'víctima' de un delito o de una persona cercana, familiar, amigo); incluye la percepción de sentirse amparado o desamparado por las policías y otras autoridades y poder acudir a ellas y considerar que sus actos son legítimos. Tiene un componente de control de las élites gobernantes sobre sus propias coaliciones de poder y contra grupos opositores (...) Seguridad jurídica es la garantía dada al individuo en que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación del daño. Certidumbre significa la probabilidad de que el contrato social sea impuesto. El Estado garantiza ambas cosas », ALVARADO MENDOZA, Arturo, El tamaño del infierno (Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México), México 2012, Colegio de México, p. 335.

ámbito de la seguridad pública, como el aumento de la delincuencia femenil o el auge de la violencia escolar⁷³. Es pues, de alcances mayúsculos la forma en cómo la solución debe articularse desde diversos puntos. Desde los actores institucionales, en sus diferentes ámbitos hasta el mismo corazón de la ciudadanía.

La reflexión que aparece en la discusión tiene elementos muy concretos de la vida ciudadana. Se ha llegado a aseverar⁷⁴ que, normalmente en los países en vías de desarrollo los gobiernos no tienen la capacidad de garantizar la seguridad y el patrimonio de las personas. Como ya se ha destacado, la corrupción y un Estado de derecho en crisis delinea escenarios complejos en la realidad mexicana y en especial en el ámbito de los derechos fundamentales, puesto que éstos urgen como un reclamo legítimo en contextos socioculturales marcados por la pobreza, la desigualdad y la discriminación⁷⁵. En México, “la demanda por un Estado de derecho es una constante en la sociedad pero, al mismo tiempo, su realización a través de los distintos principios, instituciones y valores no parecen gozar de la misma fortaleza. El conocimiento que existe de

⁷³ “La criminalidad femenina con tintes violentos, se ha posicionado radicalmente ante la antigua situación de sumisión, de delincuencia ‘sutil’, como lo eran las llamadas viudas negras, las cómplices en el incesto (al no denunciar al amante que abusaba de sus hijos), o del encubrimiento de algún delito cometido por su pareja varón, en suma; de ser copartícipe del delito a ser la protagonista del drama criminal”, BARBA ALVAREZ, Rogelio, “El fracaso del Estado de derecho ante la evolución de la criminalidad (Los retos del derecho penal y la criminología)”, en Políticas de seguridad pública (Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales), Porrúa, México 2011, p. 195.

⁷⁴ Para el análisis de cómo han funcionado algunos modelos estatales y su regulación en el ámbito de la seguridad pública, véase: RIVERA, Mauricio A., ¿Por qué reprimen las democracias? (Los determinantes de la violencia estatal en América Latina), México 2010, FLACSO-México, p. 77.

⁷⁵ Sobre el particular, véanse los importantes trabajos reunidos, sobre derechos humanos México: GONZÁLEZ Plascencia, Luis, y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, (Coordinadores), Derechos humanos. Actualidad y desafíos. T.I, México 2012, Editorial Fontamara, p. 7.

diversos principios, o las percepciones existentes sobre el funcionamiento de distintos apartados de nuestra Constitución, dan cuenta de un Estado de derecho débil, que no ha logrado construirse y funcionar de manera eficiente y legítima”⁷⁶.

Sin embargo, la realidad mexicana tiene una gran similitud con las insondables problemáticas de América Latina: la criminalidad y represión estatal son notas comunes en las democracias incipientes. Las razones que ayudan a menuzar dicha afirmación son múltiples y explicitan la debilidad del modelo institucional “basado” en los lineamientos del Estado de derecho⁷⁷:

- a. Si la delincuencia aumenta, las policías encargadas del aseguramiento de la seguridad son más propensas a hacer uso excesivo de la fuerza;
- b. En América Latina, los delincuentes son personas pobres que no tienen la capacidad económica para exigir el cumplimiento cabal de sus derechos;
- c. Según la información proporcionada por instancias internacionales, la policía justifica el uso de la fuerza en la lucha contra la delincuencia, yendo más allá como alterando la escena del crimen.

Como se podrá apreciar, la discusión sobre los derechos fundamentales empuja la discusión de la eficacia del modelo de administración e impartición de justicia. Éste último, nuevamente evidencia la discusión de la calidad de la vida social en México. Se advierte con claridad, que la seguridad pública y los derechos fundamentales

⁷⁶ Esta es una de las Conclusiones: Cultura de la Constitución en México (Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores), Op. cit., p. 73.

⁷⁷ A continuación se enuncian algunos de los planteamientos realizados por RIVERA, Mauricio A., ¿Por qué reprimen las democracias?(Los determinantes de la violencia estatal en América Latina), Op. cit., pp. 78-79.

en un país determinan el tipo de vida y convivencia social. Asimismo, las soluciones que se han planteado, en muchos casos se han referido a la modificación del paradigma penal; sin embargo, como en muchos países, los cambios legislativos son superficiales si no son acompañados por reformas en el ámbito gubernamental incluso, se ha destacado que, « No obstante que algunos países europeos (Francia, Portugal, España, Alemania), han conocido al final del siglo pasado la promulgación de nuevos códigos penales, que si los entendemos bien, se ha tratado más de reformismo ‘cosmético’ – ingeniería legislativa sólo para los fines de modernización de las partes más obsoletas del viejo cuerpo normativo-, que de un real proceso de reformas »⁷⁸.

En este punto del análisis, resulta importante considerar que la propia naturaleza de los derechos fundamentales y los dilemas que plantea han provocado una revolución conceptual en el terreno de la ciencia jurídica y la filosofía política moderna. Es decir, la propia reflexión del contenido y la epistemología del derecho fundamental han logrado hacer una revisión de la noción misma del derecho en diferentes frentes. La seguridad pública como entramado de derechos y acción gubernamental evidencia una notoria ambigüedad de la perspectiva de los derechos fundamentales. Desde los orígenes del modelo de la llamada modernidad jurídica la noción de derecho ha privilegiado el aspecto de la regulación. Así, se ha propiciado una notable contradicción en el modelo social; por una parte, se evidencia que el fenómeno jurídico

⁷⁸ Cfr. PAVARINI, Massimo, « Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad (Una visión entre el centro el margen), en Seguridad pública (Tres puntos de vista convergentes), México 2006, Ediciones Coyoacán, p. 18.

nace para encausar institucionalmente necesidades sociales que resultan importantes para el entramado social. Sin embargo, se advertiría que el paradigma legal no tan solo tendría una función descriptiva o regulatoria sino fundamentalmente, una finalidad emancipatoria; es decir, desde el modelo jurídico, los ciudadanos tendrían la posibilidad no tan solo de expresar necesidades sociales sino de orientar un cúmulo de expectativas sociales. Esta dinámica jurídica social siempre provoca una tensión dialéctica de difícil solución⁷⁹.

Es pues, que se desprende que la nominación de los derechos humanos en la órbita de la seguridad pública evidencia la crisis del modelo legal en México y de la falta de asertividad, en algunos casos, de la ciencia jurídica para establecer una nueva teoría de los derechos fundamentales. En muchos casos se buscó cubrir las necesidades sociales con un mero reconocimiento formal-legislativo que no fue acompañado por medidas legislativas específicas o esfuerzos consistentes por parte de los actores gubernamentales. Empero, debe recalcarse en la discusión de los derechos fundamentales en el ámbito de la seguridad pública, la complejidad institucional para establecer un paradigma garantista, respetuoso de los derechos mínimos, que pueda ir ensanchando sus brazos en las coordenadas del modelo gubernamental. La seguridad pública cuestiona la democracia mexicana. Por ello, es evidente que los

⁷⁹ Sobre la complejidad matemática de la regulación-emancipación, se ha explicado que « la tensión entre regulación y emancipación social se basaba en la discrepancia entre las experiencias sociales (el presente) y las expectativas sociales (el futuro), entre una vida social y personal en curso injusta, difícil y precaria y un futuro mejor, más justo y, en suma, más positivo », DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *Sociología jurídica crítica (Para un nuevo sentido común en el derecho)*, España 2009, Trotta. 510.

diferentes actores políticos han señalado un factor determinante de la seguridad pública y su impacto en la vida cotidiana. Los derechos siempre tienen una dimensión ciudadana, pero sobre todo una forma de materializarse en la realidad. Como se verá más adelante, las recientes reformas legales han pretendido establecer un nuevo tiempo en los derechos. Las reformas penales y de derechos humanos han subrayado la importancia que tiene la persona y la necesidad de que el modelo público tenga las opciones para desarrollar sus libertades.

Si bien, el derecho y sus meandros buscan establecer orden y orientación a la acción social, la seguridad pública busca concretamente ahondar en el universo de la gobernabilidad en México. Es decir, la capacidad del Estado de otorgar a sus ciudadanos de la seguridad jurídica que pueda ser punto de partida de la convivencia democrática. Así, se logrará identificar que las diversas soluciones que se plantearán no tan solo serán legislativas ni penales, sino también considerando las diferentes reglas de convivencia ciudadana que atañen al modelo democrático⁸⁰. De acuerdo a lo que se ha señalado por algunos autores, la confianza ciudadana incide directamente en la construcción de un sistema democrático. Sin confianza ciudadana no se puede construir un sistema basado en los derechos fundamentales.

⁸⁰ En los últimos años, la presencia ciudadana en labores de seguridad ha propiciado un fuerte debate. Para ahondar sobre el particular: «Con la misma aceptación y colaboración de la ciudadanía se han desarrollado los programas de 'Transporte Seguro', 'Policía de Barrio' y 'Conduce sin alcohol' sin duda que de no contar con la aceptación de los ciudadanos estos programas hubieran sido condenados a la desaparición », MANCERA ESPINOSA, Miguel, « La seguridad pública en el Distrito Federal. Una forma de ver su problemática », en Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística (Cuartas Jornadas sobre justicia penal), México 2005, UNAM-IIJ, p. 168.

Por otra parte, otra forma de entender los principios de los derechos fundamentales como ejes filosóficos y constitucionales: el patriotismo constitucional que significa que los ciudadanos hacen suyos los principios de la constitución no solo en su contenido abstracto, sino sobre todo en su significado concreto dentro del contexto histórico de su respectivo itinerario nacional⁸¹. En esta visión, debe considerarse que la noción de seguridad pública no puede alejarse de otro principio político: la solidaridad social y ciudadana: “Entre los miembros de una sociedad política solamente puede darse una solidaridad –por abstracta y jurídica que ésta sea- cuando los principios de justicia han penetrado previamente el denso entramado de los diferentes conceptos culturales”⁸². Como se alcanza a distinguir, solo cuando el ciudadano ha logrado entender los valores jurídicos puede lograr entender la seguridad como elemento necesario de su comunidad.

3. LOS DERECHOS HUMANOS EN SERIO

A continuación se señalarán algunos aspectos que son necesarios en el análisis de la seguridad pública y los derechos humanos destacando el papel preponderante del poder judicial. De tal suerte, destaca la nueva visión de los derechos humanos que contiene el sistema jurídico mexicano, desde la reforma constitucional de 2008, donde se establecen criterios importantes en materia de seguridad pública, y sobre todo, la

⁸¹ Sobre la consideración de la forma en cómo el derecho forma parte de la ética pública y social, véase : HABERMAS, Jürgen y RATZINGER, Joseph, Entre razón y religión (Dialéctica de la secularización), Op. cit., p. 19.

⁸² En los últimos años, la solidaridad se ha articulado como un objetivo de muchos diseños institucionales. Cfr. HABERMAS, Jürgen y RATZINGER, Joseph, Entre razón y religión (Dialéctica de la secularización), Op. cit., p. 20

incorporación del sistema internacional de derechos humanos en el ordenamiento mexicano, a partir de reformas constitucionales de 2011. Por ello, se evidenciará la presencia del poder judicial en el paradigma democrático y más aún, la importante labor hermenéutica que realizará en el nuevo tiempo mexicano. Con otras palabras, Es pues, necesario subrayar la actividad y responsabilidad compartida que tienen diferentes actores gubernamentales, como el poder judicial, legislativo, ejecutivo, en donde el papel de la Secretaría de Seguridad Pública resulta determinante, en la regulación y organización de la seguridad pública.

a) Los derechos humanos desde la seguridad pública

La seguridad pública es uno de los temas que surgen en el discurso jurídico contemporáneo y sobre todo, con el auge del discurso de los derechos humanos. Asimismo, para contextualizar los derechos fundamentales y la seguridad pública debe atenderse a varios criterios. La hermenéutica judicial ha señalado que la realización de la seguridad pública está condicionada por el respeto a los derechos fundamentales⁸³ en su vertiente de

⁸³ Véase entre otras referencias de la interpretación judicial : Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Parte III. Marzo de 1996 ; Tesis : P. XXVI/96, p. 471. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy y otros. 5 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente : Mariano Azuela Güitrón. Secretaria : Mercedes Rodarte Magdaleno. Véase por ejemplo: « SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. El análisis sistemático de los artículos 16,21,29,89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10,13 y 15 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública ; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o., y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás

seguridad jurídica. Lo anterior, explicita cómo el enfoque de los derechos humanos y la seguridad pública tiene un alcance más amplio que el meramente adjetivo. En otras palabras, la ausencia de un criterio orientador en las labores de seguridad pública establece la posibilidad de la creación de un modelo policiaco de carácter coactivo e impositivo. Es así, que la relación entre seguridad pública y derechos fundamentales tiene varios niveles: En primer lugar, se destacaría la seguridad pública como un marco en donde se incluyen sobre todo derechos relacionados con el debido proceso y otros derechos que integran la seguridad jurídica. Así, se destacaría el principio de irretroactividad de la ley; el de audiencia; el de legalidad en materia civil y el de legalidad en materia penal. En esta perspectiva, que se evidencia que la base de derechos que asegura la seguridad jurídica estaría en los preceptos constitucionales 14 y 16.

b) La seguridad pública y el Estado garantista

El modelo de la seguridad pública ha advertido una evolución que debe considerarse. Se requiere, considerar la función del sistema penal del paradigma de seguridad: De tal suerte, resulta importante considerar la modernización y la capacitación de los aparatos de impartición y procuración de justicia,

elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías ; de ahí que el Constituyente originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos ». Véase además, DONDE MATUTE, Javier, Impacto de la reforma penal en la jurisprudencia, INACIPE, México 2010, p. 41-44.

así como de la creación de instrumentos legales que permitan la aplicación de la ley, con criterios de justicia y asegurando la base de la seguridad pública⁸⁴. Vale la pena recordar, que desde la Constitución de 1917, el artículo 21 constitucional ha señalado los fundamentos del sistema de seguridad pública en México. De inicio, el paradigma del 1917 siguió las directrices de la Constitución de 1857, en donde se impuso el sistema de penas, así como las directrices del funcionamiento del ministerio público. Ahora, varias modificaciones legales de los diversos preceptos constitucionales, de 1994 y 1995, buscaron concebir a la seguridad pública como “una función del Estado mexicano, vital para contribuir a la preservación del Estado de derecho, como una parte de la actividad estatal, que junto con la acción persecutoria y la impartición de la justicia provoquen la mayor certidumbre jurídica entre los habitantes de la República Mexicana”⁸⁵.

Es necesario matizar algunos aspectos de la reforma del 31 de diciembre de 1994. El artículo 21 estableció que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad,

⁸⁴ Cfr. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, Retos de la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal (2008), Lasalle, México 2011, p. 3 y ss. También, se ha señalado, que “obviamente, la existencia del delito y la necesidad de afrontarlo plantean cuestiones importantes para el tema de la seguridad pública y para la tarea del Estado que debe proveerla”, GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “En torno a la seguridad pública”, en Los desafíos de la seguridad pública en México, México 2002, Universidad Iberoamericana-UNAM-PGR, p. 86.

⁸⁵ Véase CABRERA DIRCIO, Julio, Tópicos sobre la reforma penal del 2008, Fontamara, México 2012, p. 168 y ss. Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “En torno a la seguridad pública”, en Los desafíos de la seguridad pública en México, Op. cit., p. 93.

eficiencia, profesionalismo y honradez”. Finalmente, se señala: “La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Se ha destacado que la reforma constitucional de 2008 estableció una perspectiva garantista del derecho penal y con el estricto respeto a los derechos humanos. En la vertiente garantista, siguiendo a Ferrajoli, « se vincula a la tradición clásica del pensamiento liberal y expresa la exigencia, propia de la ilustración jurídica, de minimización del poder punitivo mediante el sometimiento a las normas constitucionales y sometimiento de los poderes a estrictos límites impuestos para tutelar los derechos de las personas ». ⁸⁶ La reforma de 2008 pues, subrayó la protección jurídica de las partes que están en juego en el sistema de justicia penal. Los cambios a 10 artículos de la constitución (arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123), han sido muy discutidos desde la vertiente de los derechos fundamentales por las nuevas figuras que establece, como el régimen de excepción (extinción de dominio); la extensión de flagrancia; constitucionalización del arraigo; reinserción social; prisión especial, entre otros.

c) El derecho internacional de los derechos humanos en México

La reforma del 10 de junio de 2011 constituye la piedra

⁸⁶ Cfr. ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga, « La justicia penal en la reforma constitucional de 2008 », en La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de justicia penal, México 2009, UNAM-INACIPE, p. 215.

miliar de la democracia mexicana⁸⁷. La metamorfosis del modelo institucional de derechos fundamentales en México, basado en una consideración rígida y antidemocrática, tendrá consecuencias amplias y determinantes en el sistema jurídico mexicano. Con esta reforma constitucional, los derechos fundamentales en México participan del rico universo del sistema interamericano de derechos humanos y sobre todo de la aplicación del principio pro persona. De otra manera. El universo de los derechos fundamentales establece la base del sistema democrático y permite considerar a la seguridad pública bajo los lineamientos inexcusables planteados por aquéllos. Así, la defensa de los derechos fundamentales en la órbita de la seguridad pública cuenta con una herramienta esencial, un derecho común de los derechos humanos y una jurisdicción internacional que en los últimos años han logrado establecer una taxonomía consistente en la articulación de un entramado jurídico que menuza los principios jurídicos de los derechos fundamentales emanados de la Convención Americana de Derechos Humanos.

6. REFLEXIONES FINALES

La crisis contemporánea del Estado mexicano no es únicamente como muchos podrían pensarlo, en materia económica, esta es también una crisis institucional y social.

⁸⁷ Para un análisis desde diversos ámbitos de la reforma constitucional: CARBONELLI, Miguel, y SALAZAR, Pedro (Coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos : UN nuevo paradigma*, México 2011, UNAM, 429 p. ; GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, Porrúa-UNAM, México 2012, 299 p.

Precisamente esa crisis y sus efectos, se han encargado de delinear los nuevos paradigmas de gestión para la administración pública. Mismos que se plantean desde una óptica social, imponiendo una serie de responsabilidades en todos los ámbitos y para todos los actores. No es posible concebir instituciones sólidas si no se arreglan los desperfectos gubernamentales que se vinculan al mal desempeño de sus funciones. No basta con identificar el origen de las fallas, ya que estas sólo exponen los problemas internos del estado. Los reportes de la Auditoría Superior de la Federación son muy elocuentes de esta situación. Es decir que no basta con saber que existe corrupción o uso indebido de cargos públicos por parte de los funcionarios en cualquier nivel de gobierno, si no se hace algo para castigar y evitar dicho comportamiento.

De este modo, el tema de la seguridad pública se inserta con mucha pertinencia en el debate de la consolidación de un Estado democrático en ésta época de gran inestabilidad. La perspectiva empleada en este trabajo, parte de la idea de que para diseñar un mejor orden social, se hace indispensable garantizar la seguridad pública como primera tarea pendiente del gobierno. Por ello es que este asunto de interés general se inscribe en la agenda gubernamental como una de las principales prioridades.

Sin embargo, es necesario señalar que aportar soluciones concretas no es simple por la multiplicidad de áreas y de actores involucrados en la deformación de las instancias gubernamentales, de tal modo que el nuevo perfil de la

seguridad pública reclama también un perfil nuevo de ciudadanos. El fin de problemas como la corrupción o la ineficiencia operacional del gobierno sólo puede estar acompañado de una sociedad que también tenga la intención de hacer las cosas de distinta forma. Es decir, que la esperanza de consolidar un mejor gobierno, más democrático, más justo, más ético y más transparente, depende de la voluntad generacional que se tenga para hacer mejor las cosas.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

IGNACIO GARCÍA ZÚÑIGA *

INTRODUCCIÓN

Es innegable que uno de los fenómenos sociales que aquejan a nuestra sociedad, es la violencia familiar. Este como tanto otros, es una cuestión que se ha recrudecido como resultado de que desde hace algunas décadas - y todavía en algunos sectores de la sociedad o regiones de nuestro país- era socialmente “aceptable” “corregir” a los dependientes a base de golpes, o bien, quien se erigía como jefe o jefa de familia tenía derecho y hasta obligación de aplicar correctivos mediante uso de la violencia para ese efecto, violencia que se ha venido tornando alarmante, tanto que vergonzosamente México ocupa a nivel mundial, los primeros lugares en padecer ese problema social¹. Ese fenómeno permea en la

¹ Información proporcionada por el INEGI 2011-2013 avalada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. INMUJERES, Cuaderno de trabajo 9. Fundación THOMSON REUTERS en estudio realizado en 2012 en países del G-20 en el que participaron 370 especialistas, figuran Canadá, Alemania y Gran Bretaña, como los tres primeros países elegidos por una mujer para vivir por sus avances en materia de igualdad de género. Secretaría de Salud, ENVIM 2006. Organización Panamericana de la Salud.

* Juez de Control, del Primer Distrito Judicial de la Primera Región del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas.

personalidad del ser humano en sentido negativo, pues mientras unos se forman como agresores otros lo hacen víctimas, de tal suerte que poco a poco se va haciendo más patente la violencia familiar.

Esta es sólo una de las razones sociales, pero la que más impacta propiciando la desintegración familiar y con ellos la pérdida de valores y como consecuencia nacen o se recrudecen otros problemas.

México admitió a nivel internacional la existencia y padecimiento de la violencia familiar y al igual que otros países ha firmado tratados en los que se compromete a llevar a cabo medidas para contrarrestar el fenómeno de la violencia².

En ese sentido, uno de los compromisos adquiridos, es proteger a la víctima y así evitar que se le siga agrediendo, resguardando su integridad.

A este aspecto me he de referir en los comentarios que preceden pues se han hecho esfuerzos legislativos para cumplir eficazmente con ese fin público, estableciéndose así las denominadas medidas de protección, las que incluso no sólo se limitan a casos de violencia, sino a víctimas de delitos de diversa naturaleza o materia

² Convención Sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer. Protocolo modificando el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, concluido en Ginebra el 11 de octubre de 1933. Convención sobre Derechos del Niño.

distinta al derecho penal. Sin embargo, en este tema de reflexión se ha de particularizar en el caso de víctimas de violencia que resultan competencia del sistema acusatorio penal.

¿QUE SON LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN?. SU FUNDAMENTO Y APLICACIÓN

Las medidas de protección para el caso de víctimas de violencia se pueden precisar como mecanismos que sirven para apoyar y proteger a la víctima de las agresiones e impedir la continuación de éstas.

Dichos mecanismos o medidas le competen al Estado aplicarlas a través de sus instituciones y con ello se pretende que desde ese momento la víctima se sienta apoyada y bajo el resguardo del Estado, creándole una situación de confianza en sí misma y en las instituciones, ambiente que incluso sirve como medida rehabilitadora en tanto que puede sentirse tranquila y dispuesta a llevar su vida normal con pleno respeto a su dignidad como ser humano.

En 1997 el Código Penal Federal se modifica y se prevé la violencia familiar como delito, ahí se vio la necesidad de establecer medidas para proteger a la víctima, este tema fue resaltado en la presentación de la ley ante la Cámara de Diputados y ahí se precisó que el Ministerio Público desde un inicio debía hacer lo necesario para hacer cesar los efectos del delito.

En su artículo 343 del Código Penal Federal inicialmente establecía que el Ministerio Público debía determinar medidas para salvaguardar la integridad física y psíquica de las víctimas pero no precisaba en qué momento se debía hacer o llevar a cabo esas acciones. Es decir, se advierte una laguna legislativa que luego en la práctica se evidenció la imposibilidad de materializar esa disposición legal.

En 1999, con el ya conocido como Código Penal para el Distrito Federal, se modifica el artículo mencionado en el párrafo anterior y se establece además que el Ministerio Público debía solicitar las medidas precautorias que considerare pertinentes y de forma inmediata y establece un término de máximo de veinticuatro horas y que el Juez debía resolver de inmediato.

Como se puede ver, el numeral hacía ya referencia a dos medidas diferentes, y ello en la práctica trajo complicaciones para aterrizar esa disposición legal, porque por un lado determinaba que el Ministerio Público debía tomar medidas para proteger la integridad física y psíquica de las víctimas. Pero por otro lado, estableció las medidas precautorias y debían ser impuestas por un juez, pero en la práctica los Ministerios Públicos solicitaban al Juez esas medidas desde iniciada la averiguación previa, situación que evidentemente era un riesgo para la víctima porque desde la denuncia hasta la solicitud del Ministerio Público y la resolución del Juez, quedaba desprotegida y a merced de su victimario quien al saberse denunciado era una circunstancia que potencialmente aumentaba el riesgo de que agrediera nuevamente a la

víctima. Aspectos que evidencian la imposibilidad del Estado de aplicar eficazmente medidas que protegieran a la víctima, cayendo con ello en la revictimización pues los ofendidos se veían imposibilitados para acceder a la justicia y a ser protegidos, violentándose con ello sus derechos humanos.

La redacción actual del Código Penal para el Distrito Federal precisa que una vez ejercida la acción penal el Ministerio Público deberá solicitar al juez la aplicación de medidas de protección para la víctima y que el juzgador debe resolver de inmediato.

La anterior situación vuelve a dejar a la víctima desprotegida durante el tiempo de la denuncia y toda la averiguación por las razones que ya se comentaron, y si bien otras legislaciones permiten que la víctima sea llevada a un albergue, cierto es que de alguna forma resulta revictimizante porque en el caso de que víctima y victimario cohabiten, el sacar a la víctima de su hogar después de ser violentada, le resulta indignante y proyecta la falta de fuerza del Estado en ese sentido, máxime cuando hay menores de edad que igual debe ser protegidos y separarlos de su hogar es ir en contra de su interés superior, cuando se puede evitar ante la existencia de otras medidas.

En similares circunstancias se encuentran otras codificaciones estatales, como en el caso de Tamaulipas, que en la reforma por decreto del 11 de septiembre de 2013 en su artículo 368 Quáter establece que el Ministerio Público o la víctima pueden solicitar al juez una orden

de protección, sin embargo no precisa en qué consisten ni los términos y condiciones de su aplicación y por ello remite, no al Código de Procedimientos Penales, sino a la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres que a su vez en el artículo 9 precisa que esas medidas obedecen al interés superior de la víctima para salvaguardar sus derechos.

Sin embargo, es de advertir que esa legislación que surgió a la luz del sistema de justicia penal “tradicional o mixto inquisitivo”, confunde medidas de protección con precautorias y cautelares, cuando es innegable que tienen fines distintos y sustento legal diverso, pues mientras la medida cautelar la debe imponer un juez penal y las regula el artículo 16 Constitucional, la medida de protección la contempla el diverso 20, apartado “C”, fracción IV de la misma Constitución. Por otro lado, la medida cautelar tiene fines más amplios que la medida de protección, pues ésta última sólo busca materializar un interés prevalente o superior de proteger a la víctima cuando corre un riesgo ante el imputado.

Por otro lado, hablando de instrumentos internacionales, en La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o “Convención de Belem do Pará”, del 9 de junio de 1999, firmada por el representante del Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999, se reconoce que el respeto irrestricto a los derechos humanos a sido consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y se

precisa la admisión de los Estados de que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y las libertades fundamentales porque limita total o parcialmente a la mujer en el ejercicio de sus derechos.

En ese Tratado los Estados se comprometen, en su artículo 7, a actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, además de incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas o de otra índole, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y ese numeral, en su inciso f), prevé la existencia y aplicación de medidas de protección para la víctima.

A manera de acotación, no se debe soslayar que las medidas que debe tomar el Estado para erradicar o combatir ese fenómeno social son muy amplias y no solo atañen a medidas legislativas.

Ahora bien, en materia de menores de edad, se cuenta con la Convención sobre Derechos del Niño, en la que igualmente se han admitido las condiciones especiales en que viven algunos niños, entre ellas, cabe pronunciar los que son víctimas de violencia familiar, de tal suerte que también en ese instrumento internacional se ocupa de combatir ese flagelo y en su artículo 19 prevé medidas de protección.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo Primero Constitucional con su reforma del 11 de junio de 2011, entre otras cosas, señala la

obligación del Estado de respetar los derechos humanos de las personas, pero también habla de garantizar el respeto de esos derechos. Es decir, cabe la posibilidad de que no solamente una autoridad violente derechos de otros, sino también un particular, por ende, es evidente que las medidas de protección son permisibles en el caso de víctimas de delitos, derecho éste que se reconoce en el artículo 20 Constitucional en el apartado de derechos de las víctimas, y deja su regulación a las leyes secundarias.

Resulta obligado precisar, aunque en forma muy breve, que las medidas de protección distan mucho de las medidas cautelares, como ya se había adelantado en párrafos anteriores, están reguladas constitucional y convencionalmente en forma separada, aunque ambos son actos de molestia (sólo algunas, en el caso de las medidas), las cautelares son un instrumento para el proceso, son jurisdiccionales dado que solamente una autoridad judicial puede imponerlas (en el caso de las medidas, se someten a control judicial conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales), son provisionales en tanto dura el proceso, con la salvedad de que si varían las circunstancias o condiciones que sirvieron para imponerlas, pueden modificarse o dejarse sin efecto; proporcionales porque se deben adecuar al fin que con ellas se pretende y así evitar que se conviertan en penas anticipadas; son de carácter excepcional pues en el sistema acusatorio se privilegia la libertad de las personas lo que junto al principio de presunción de inocencia son referentes para compatibilizarlos cuando haya razón de cautela por riesgo objetivo.

Por otro lado, las medidas de protección, reguladas por el artículo 20 Constitucional apartado “C”, relativo a derechos de la víctima, no son exclusivas ni están reservadas para la autoridad judicial, sino que por disposición constitucional y convencional, las medidas de protección deben ser implementadas por el Estado cuando sea necesario proteger a una víctima de violación a un derecho humano, de ahí que tanto autoridades municipales, estatales y federales deben actuar en ese sentido, tal como lo contempla la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Ahora, en el caso de víctimas de un delito, tanto en la ley anterior, como la Ley General de Víctimas, la Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Tamaulipas, y el Código Nacional de Procedimientos Penales, se refleja el compromiso adquirido internacionalmente por nuestro país, de implementar medidas para proteger a la víctima de un delito. Consecuentemente, es aquí donde se refleja la finalidad o fin específico de las medidas de protección: Proteger a la víctima cuando su integridad corra un riesgo.

Ahora bien, haciendo un análisis armónico de las legislaciones que han sido mencionadas, todas concuerdan en un fin público: protección de víctima. Sin embargo, aún cuando todas convergen similares medidas de protección, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala que tendrán una temporalidad no mayor a setenta y dos horas, duración que resulta por demás insuficiente en la mayoría de los casos, y además, no prevé la posibilidad de que sean prorrogadas en el supuesto de que el riesgo

subsista, o bien, que sean canceladas en el caso de que desaparezca el motivo o razón que sirvió de base para imponerlas.

En ese sentido, es que conforme al artículo 1 Constitucional, es de aplicar en lo conducente la ley más protectora hacia la persona en relación al derecho humano que ha sido violentado, de tal forma que si es obligación del Estado garantizar la seguridad de los habitantes, ello se traduce en un derecho humano, y en esa dirección deben interpretarse y aplicarse las normas relativas, por lo que resultan más protectoras las normas contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas en cuanto a la observancia de los principios que regulan ésta figura.

Así, queda claro que hay bases convencionales para la aplicación de Medidas de Protección y que las normas más protectoras en el caso de víctimas de delitos y más precisamente de delitos de violencia familiar, resultan ser las dos legislaciones citadas en el final del párrafo anterior.

El Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 137, señala cuales son las medidas de protección, y establece que las puede imponer el Ministerio Público de manera fundada y motivada, y esa necesidad surge cuando haya un riesgo inminente a la integridad de la víctima y esa medida debe ser idónea.

Es decir, primero debe establecerse si existe un riesgo, y para evitar el abuso en esa actuación, es necesario que la

conclusión de la existencia del riesgo debe ser con base en la objetividad, es decir, que haya datos o evidencia necesaria para advertir que la víctima corre un riesgo y consecuentemente debe ser protegida (motivación) (principio de necesidad). Una vez realizado el ejercicio anterior, debe, con base en las circunstancias particulares elegir la medida idónea para desaparecer el riesgo en particular, lo que llevaría a hacer eficaz esa medida y así garantizar los derechos de la víctima (proporcionalidad y eficacia). Ahora, en que momento deben imponerse?... Pues desde que se tenga conocimiento del riesgo en que se encuentra la víctima (oportunidad) y por el tiempo que sea necesaria esa medida.

El artículo en comento, y atendiendo a que ciertamente algunas medidas afectan los derechos del imputado, de oficio deben someterse a control judicial, y son las siguientes:

- a).- Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido.
- b).- Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre.
- c).- Separación inmediata del domicilio.

CONCLUSIONES

Las medidas de protección pueden ser impuestas hasta por sesenta días, prorrogables hasta por treinta días más, con la excepción comentada en relación con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Como se dijo, pueden ser concebidas como que atentan contra derechos del imputado, pero cierto es que tanto principios como derechos tienen ciertos límites, de tal suerte que de ninguna forma son violatorias, por ejemplo, del principio de presunción de inocencia, porque en nada se pronuncia sobre el hecho y la posible participación o comisión, sino que tienen la finalidad de seguir y hacer cumplir un interés superior, y desde esa tónica, convencionalmente está permitido que bajo ciertos casos y circunstancias previstas por la ley, los principios o derechos pueden ser restringidos o limitados, como es el caso del que se habla, aquí la única cuestión es que dichas circunstancias estén previstas en la ley y estar justificadas.

Además, por lo ya expuesto, el principio de presunción de inocencia no debe ser concebido como algo intocable y absoluto, porque, como ya se dijo, igual tiene sus límites, se insiste, reconocidos convencionalmente y plasmados en la legislación nacional, y ese límite lo marcan los derechos de las demás personas, más aún cuando se trata de casos de interés social o general.

A mayor abundancia, el principio de presunción de inocencia desde el punto de vista constitucional, y como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como regla de trato, significa que el imputado debe ser tratado como inocente durante el procedimiento (incluso antes de que se inicie). De tal forma que en el caso, reitero, la imposición o aplicación de una medida de protección, es por un lado, de interés superior y por otro, en su análisis y aplicación no se ven aspectos

relacionados con el hecho y la posible participación o comisión, que son cuestiones ajenas y de análisis por separado en otras etapas. Por lo que dichas medidas no afectan derechos relativos a la defensa del imputado, ya que no alteran la evolución del proceso porque no se introducen elementos de hecho.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Convención Sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer.

Protocolo modificando el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.

Convención sobre Derechos del Niño.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General de Víctimas.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal (1997)

Código Penal para el Distrito Federal.

Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Tamaulipas.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER JUDICIAL

LUIS ADRIÁN MENDIOLA PADILLA *

“Considérense felices los servidores públicos,
cuando puedan vivir a la vista de todos” Séneca.

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información, es un derecho fundamental consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reglamentado en el ámbito local por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

*Encargado de la Unidad de Información Pública del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas

El derecho de acceso a la información y la transparencia, son herramientas para lograr que el poder público desempeñe sus funciones con honestidad y eficacia, y obliga a los funcionarios a hacerse responsables de su actuación. Es de suma importancia que el gobierno actúe a la vista de los ciudadanos, lo que traerá consigo una mejor rendición de cuentas y legitimará su función.

En México, el Poder Judicial del Estado de Sinaloa, fue el primero en profundizar sobre el tema del derecho de acceso a la información. En abril de 2003, en cumplimiento de la ley local de la materia, publicó un acuerdo para regular el acceso a la información judicial. Posteriormente, en observancia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información, el Poder Judicial Federal, publicó dos acuerdos en relación a este derecho fundamental.

Actualmente, el Poder Judicial del Estado de Tamaulipas, como sujeto obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas, publica en su portal de internet, de oficio, la información relativa a sus actividades, tanto de naturaleza administrativa como jurisdiccional; así mismo, recibe y da trámite a las solicitudes de información pública presentadas por los particulares.

PRINCIPIOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas, en el título primero, capítulo

tercero, establece los principios a los que están sujetos el derecho de acceso a la información y la transparencia, dentro de los que se encuentran el que todo ente público se rige por el principio de la publicidad de sus actos y está obligado a respetar la libertad de información pública.

La información creada, administrada o en posesión de los entes públicos se considera un bien al que puede tener acceso toda persona, excepto cuando se afecten los derechos de terceros y en los supuestos de la información de acceso restringido. Los entes públicos deben privilegiar el criterio de la máxima publicidad en la formulación, producción, procesamiento, administración, archivo y resguardo de la información, a fin de facilitar el ejercicio de la libertad de información pública. El ejercicio de la libertad de información pública no requiere acreditar derechos subjetivos, interés jurídico, interés legítimo o las razones que motiven la petición de información.

NATURALEZA DE LOS ACTOS DEL PODER JUDICIAL

De acuerdo con la Constitución del Estado, la potestad de impartir justicia en los asuntos de carácter familiar, civil, penal, electoral y de justicia para adolescentes, así como de aquellas otras que pudieran corresponderle, pertenece al Poder Judicial, quien tiene la obligación de actuar de manera independiente, imparcial, responsable y con apego a la ley.

El Poder Judicial Federal, así como los poderes judiciales locales, en el desempeño de sus funciones ordinarias, además de llevar a cabo actos jurisdiccionales, realizan también actos de naturaleza administrativa:

a) Actos administrativos.- Aquellos relativos a la distribución de su presupuesto anual, entre los que se encuentran, el pago de la nómina, adquisiciones, contratación de servicios y obra pública, compra de vehículos, entre otros.

b) Actos jurisdiccionales.- Las sentencias que causan estado y sobre las cuales deben generar versiones públicas, protegiendo los datos personales de las partes, entre los que se encuentran, el nombre, domicilio, estado civil, género, nivel de escolaridad, número telefónico e información patrimonial, entre otros.

El Poder Judicial, como sujeto obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, debe de documentar sus actos y además poner a disposición del público sus archivos para que puedan ser consultados en su portal oficial y también para que estén a disposición de quien decida llevar a cabo una solicitud de información ante la Unidad de Información Pública del Poder Judicial del Estado. De esta forma, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, facilitará el combate a la corrupción previniendo el desvío de recursos públicos y por otro lado servirá como una herramienta para unificar criterios entre los juzgadores y dará seguridad y certeza jurídica a los justiciables sobre la actuación de éstos.

OBLIGACIONES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

En atención al principio de máxima publicidad, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas, ordena a los sujetos obligados poner a disposición del público y actualizar de oficio toda información con que cuenten en virtud de sus actividades, salvo la prevista como de acceso restringido. De acuerdo al artículo 16 de la ley antes mencionada, el Poder Judicial del Estado debe difundir y publicar en internet al menos la siguiente información:

- I. Estructura orgánica, atribuciones por unidad administrativa y servicios que prestan;
- II. Reglamentos, acuerdos o normas de carácter interno dictadas por el Pleno;
- III. Directorio oficial de servidores públicos, desde el nivel de secretario de acuerdos y relatores, hasta titulares de Juzgado, integrantes o titulares de Sala y Presidente del Supremo Tribunal de Justicia;
- IV. Nombre, domicilio oficial, dirección electrónica y horario de trabajo, en su caso, del titular de la Unidad de Información Pública;
- V. Lista general del personal que labore, incluyendo la naturaleza de su relación de trabajo o contratación y, en su caso, puesto, nivel, adscripción y rango de sueldo;
- VI. Lista general de jubilados y pensionados, incluyendo el monto de la pensión que perciban;
- VII. Presupuesto autorizado y avance de su ejercicio por trimestre;
- VIII. Estado de ingresos y egresos;

- IX. Informe de los ingresos y la aplicación del Fondo Auxiliar para la Administración de la Justicia;
- X. Relación de subsidios y subvenciones que otorgue y sus beneficiarios;
- XI. Convocatorias para la licitación de adquisiciones, contratación de servicios u obra pública, así como sus resultados;
- XII. Relación de vehículos oficiales e identificación de los mismos;
- XIII. Informe de asuntos recibidos y resueltos por el Pleno, Salas y Juzgados;
- XIV. Lista de Acuerdos del Pleno, Salas y Juzgados; y
- XV. Informe anual de actividades.

Cabe mencionar, que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT), órgano especializado de carácter estatal a cargo de difundir, promover y proteger la libertad de información pública, tiene la facultad de revisar que los sujetos obligados tengan completa y actualizada la información que deben publicar en sus portales de internet.

INFORMACIÓN RESERVADA

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas, establece límites al derecho de acceso a la información, ya que como todo derecho humano, no es absoluto.

De acuerdo al artículo 28 de la ley, se considera información reservada aquella que se clasifique como tal, mediante la determinación del titular del ente público correspondiente y solo en los siguientes casos:

- a) Su divulgación ponga en riesgo la vida, integridad física, salud o seguridad de cualquier persona;
- b) Su divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado;
- c) Su divulgación pueda causar perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, ejercicio de la facultad de expropiación o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de la ley;
- d) Su divulgación pueda dañar la estabilidad económica y financiera del Estado;
- e) Los expedientes de los procesos judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, durante su instrucción;
- f) Las averiguaciones previas penales y los datos que puedan comprometer las tareas de investigación en materia de procuración de justicia;
- g) Los estudios, proyectos y presupuestos, cuya divulgación pueda causar daño al interés público o implique poner en riesgo su realización;
- h) Los documentos y datos que por disposición de la ley tengan carácter de reservado.

El derecho de acceso a la información está limitado también por la prohibición de hacer del conocimiento general los datos sensibles de los particulares que se encuentran en posesión de los entes públicos, dentro de los que se encuentran, los de origen étnico o racial, opiniones políticas, convicciones ideológicas, creencias religiosas, preceptos morales, afiliación política o gremial, preferencias sexuales, estado de salud física o mental, relaciones conyugales o familiares u otros datos

análogos que afecten la intimidad personal o familiar de su titular.

Así mismo, otra de las limitantes del derecho de acceso a la información, es la de proporcionar información confidencial que se encuentre en manos del poder público y sobre los cuales no se puede realizar ninguna disposición sin la autorización expresa de su titular o de su representante legal. Dentro de este tipo de información se encuentra el nombre, domicilio, estado civil, género, nivel de escolaridad, número telefónico e información patrimonial.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL 7 DE FEBRERO DE 2014

El 7 de febrero de 2014, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, una nueva reforma al artículo 6º constitucional, con la cual se amplió el catálogo de sujetos obligados, se dotó de autonomía constitucional a los organismos garantes tanto federal como locales, se estableció al IFAI como instancia revisora de las resoluciones a los recursos interpuestos ante los organismos locales, entre otras modificaciones.

En el Transitorio Segundo de dicha reforma, se estableció la obligación del Congreso de la Unión de expedir una ley general en la materia, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del decreto; dicho término concluye el próximo 7 de febrero de 2015.

En el Transitorio Quinto, se fijó la obligación de las legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley general, armonicen su normatividad conforme a lo establecido en dicho ordenamiento.

PROPUESTA DE LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PRESENTADA POR INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS (IFAI)

El 29 de septiembre de 2014, dentro del marco de la Semana Nacional de Transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), presentó al Senado de la República un proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En dicho proyecto, el IFAI propone establecer diversos bloques de obligaciones específicas de transparencia para determinados sujetos obligados tanto del orden federal, estatal y del Distrito Federal, atendiendo a su propia naturaleza y en relación a sus atribuciones particulares.

En relación a las obligaciones relativas al Poder Judicial, establece las siguientes:

- Las versiones públicas de las sentencias y resoluciones dictadas por sus órganos, incluidas las que se dicten durante el desarrollo del proceso respectivo.
- Los criterios jurisprudenciales emitidos.

- La lista de peritos en los términos de la ley orgánica aplicable.
- Las listas de acuerdos.
- Los órganos de difusión y publicación oficial.
- El procedimiento de designación de jueces y magistrados, incluyendo la convocatoria, registro de aspirantes y resultados de las evaluaciones, y
- Las sanciones disciplinarias impuestas a los integrantes del poder judicial.
- Montos y manejo de los recursos económicos de los fideicomisos existentes.
- Los montos, destinos y aplicación de los Fondos para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.
- Los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional que deberá incluir, al menos, asuntos iniciados, en trámite, resueltos y sentido de la resolución.
- Programa de visitas a las instituciones del sistema penitenciario, así como el seguimiento y resultado de las entrevistas practicadas con los individuos sujetos a proceso.
- Programas anuales de obras, de contrataciones, de enajenación de bienes propiedad del poder Judicial.
- Los montos, destinos y aplicación de los Fondos para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.
- Viajes oficiales nacionales y al extranjero de los jueces, magistrados consejeros o del personal de las unidades administrativas.
- Del Consejo de la Judicatura: El calendario de sesiones Ordinarias, acuerdos y/o resoluciones, acuerdos y minutas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias, seguimiento de los acuerdos o resoluciones del Consejo y datos estadísticos anuales de sus actividades.

CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información y la transparencia, son pilares en la construcción y consolidación de las democracias modernas, debido a que facilitan a los ciudadanos su participación en la vida pública. Una sociedad que cuenta con información suficiente y de calidad, será más participativa, más propositiva y contará con los elementos suficientes para evaluar a sus representantes.

El próximo 7 de febrero del presente año , vence el término para que el Congreso de la Unión apruebe la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la cual fijará los estándares mínimos a los que deberán sujetarse las legislaturas de los estados para generar las leyes locales en la materia.

Los poderes judiciales de nuestro país tienen como reto principal la publicación de las sentencias que han causado estado, reservando la información relativa a la vida privada de las personas. Esta política servirá para crear retroalimentación entre los juzgadores, lo que podrá reducir que casos prácticamente idénticos sean sujetos de resoluciones sustancialmente distintas. Así, los ciudadanos podrán gozar de seguridad jurídica y permitirá ejercer un mayor escrutinio de la comunidad sobre el trabajo de los juzgadores, lo que fortalecerá la credibilidad y reconocimiento social en la administración de justicia como camino adecuado para la resolución de controversias.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas.

Propuesta del IFAI de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Revista
Justicia, Supremo Fin del Juez
“Ius est ars boni et aequi”

Diseño y edición:
Departamento de Difusión
del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Ciudad Victoria, Tamaulipas, noviembre de 2014

