

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA CRIMINAL EN MÉXICO.

Licenciado José Díaz de León Cruz.*

Dedicado con profundo cariño para mi maestro y amigo, Magistrado Doctor Marco Antonio Díaz de León, insigne jurista y destacado catedrático, en muestra de gratitud y admiración.

CONTENIDO: I.- PLANTEAMIENTO GENERAL. II.- FUNDAMENTO FILOSÓFICO-JURÍDICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL. III.- PRINCIPIOS RECTORES. IV.- PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA FALTA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL. V.- CRITERIOS BÁSICOS QUE DEBEN ORIENTAR UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL EN MÉXICO.

I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

La delincuencia en nuestro país, entendida en un sentido amplio, como *cualquier tipo de manifestación criminal observable en una colectividad humana*, constituye un fenómeno social de grave entidad, dado que incide directamente en el bienestar y seguridad social de todos los habitantes de nuestro país, al atentar de manera directa, contra una serie de valores humanos considerados como de mayor envergadura, tales como la vida, la libertad, la salud colectiva, la propiedad, entre muchos otros; de ahí que resulte válido afirmar que la delincuencia *in genere*, es una amenaza para todo Estado de derecho y para la estabilidad político-social de cualquier nación.

Desde las más incipientes formas de organización social, hasta las más evolucionadas dinámicas de intercambio social, cultural y tecnológico desarrollado en nuestra actualidad, el fenómeno delictivo también ha estado presente. Hemos de considerar entonces, que los delitos son expresión de los desequilibrios e imposturas en la estructura de nuestra sociedad, donde no resulta ajeno para nadie, que esta serie de

* Licenciado en Derecho, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con Mención Honorífica; Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Penal; Diplomado en Derecho Procesal Penal por el Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico A.C.; Diplomado en Amparo Penal por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal A.C.; Alumno de la Especialidad en Derecho Penal en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM, y del Instituto de la Judicatura Federal, miembro del Poder Judicial de la Federación y Coordinador de Proyectos académicos de COLADIC México.

comportamientos criminógenos, han encontrado condiciones propicias para ampliarse y consolidarse bajo la sombra protectora de la impunidad.

Así las cosas, el *ius poenale* ha jugado un importantísimo papel como herramienta de control social, cuya legitimación subyace en el hecho, de que las leyes penales son necesarias para el mantenimiento de la forma de la sociedad y del Estado. Circunstancia de hecho en la cual, evidentemente se deja patente el importantísimo y ancestral vínculo existente entre sociedad y derecho penal, éste último como creación de un específico conglomerado humano.

*"...Es de todos sabido que el delito no muere: se transforma; pasando de ambiente en ambiente, de civilización en civilización, recordando la afortunada expresión del maestro de criminólogos, el italiano Alfredo Nicéforo. Esto quiere decir que el delito ha acompañado a la humanidad, como la sombra sigue al cuerpo, sufriendo solamente ciertas variaciones en el curso de los tiempos. De acuerdo con lo anterior, lo que implícitamente se admite es la relación de íntima entre el tipo de organización social y el de la delincuencia..."*¹.

Desde hace ya varias décadas, puede advertirse como regla general en nuestro país, que en cada una de las administraciones que históricamente han estado en turno *-sin distinción entre niveles de gobierno, ya sea federal, local o municipal-* siempre se ha precisado de la elaboración y difusión de un plan o programa específico de acción, ya sea en materia económica, política o social, en virtud del cual se busca consolidar una transformación integral del país, dirigida hacia mejores condiciones generales de vida para la población. La planeación específica de la reacción del Estado, en contra de la delincuencia existente en su territorio y de forma mucho más moderna, contra los efectos generados por los fenómenos criminógenos suscitados en otros países, recibe el nombre de **política criminal**.

Dicho en otras palabras, la moderna *política criminal* de estado, entendida como una sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delincuenciales suscitados en un territorio determinado, se convierte entonces, en el bastión jurídico-político sobre el cual, habrán de organizarse *-y accionarse-* una gama de recursos, conocimientos,

¹ MORENO GONZALEZ, Rafael; *"Enfoque criminológico del crimen organizado"*; publicado en el libro Reforma Constitucional y Penal de 1996"; UNAM-PGJDF, México 1996, Serie de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, número 78, página 127.

personal y materiales existentes, a fin de combatir el cáncer social denominado delincuencia, en sus dos vertientes, ya sea ordinaria, o bien, organizada.²

“La política criminal debe ser entendida como: parte del quehacer del Gobierno, orientada a integrar, ordenar, sistematizar, estructurar y adecuar los medios que tiene el Estado para emplearlos en la lucha contra el delito, tiene como finalidad la justicia penal; y en su organización y estructura han de influir la extensión características y tendencias de la criminalidad...”³.

Empero, esta planeación no puede ser arbitraria, o bien, producto únicamente de lo que podríamos denominar las tendencias jurídico-penales más modernas, sino que el diseño e implementación de una verdadera política criminal, exige de la voluntad y férreo compromiso por parte de la autoridad gubernamental, tendiente a lograr la eficaz defensa social de la ciudadanía, desde luego, en concordancia con la planeación del desarrollo integral del país.

Asimismo, la política criminal deberá ser congruente con nuestra Constitución Política y su ideología, a su vez, deberá reconocer los derechos humanos y autolimitarse racionalmente mediante la propia normatividad; una adecuada política criminal estatal mexicana, consistiría en la preparación racional de los objetivos y de los medios necesarios, a fin de integrar un verdadero sistema de prevención, de control y de contención de la delincuencia, que sea justo y eficaz. Dicho en otras palabras, una eficaz y legítima política criminal de estado, deberá ser fiel reflejo de las concepciones políticas y filosóficas imperantes en nuestro país.

² A manera de ejemplo, y desde nuestro particular punto de vista, los principales **recursos materiales y/o económicos** con los que cuenta el Gobierno Mexicano en su lucha contra la delincuencia, ya sea del tipo común o su variante organizada, dependen del presupuesto anual de egresos elaborado por el Ejecutivo y aprobado, en último término por el legislativo, así como de la ejecución o gasto de dicho presupuesto por parte de las distintas secretarías de gobierno y demás entidades públicas encargadas del combate y prevención de la delincuencia. Por otra parte, los **mecanismos o recursos jurídicos**, con los que cuenta el Gobierno Mexicano, están conformados por el Código Penal Federal así como por los códigos punitivos locales, las diversas leyes especiales federales; los códigos federales y estatales de procedimientos; así como por los ordenamientos penitenciarios de los diversos niveles de gobierno, en un plano internacional, no debemos olvidar el conjunto de tratados internacionales en los que México es parte. Como principales **recursos humanos**, se cuenta con el personal que integran las Procuradurías de Justicia, tanto federal como locales, con los cuerpos de la Policía Federal Preventiva, Policía Judicial Federal y judiciales estatales, con los diversos expertos en las ciencias y la técnica adscritos a dichas dependencias públicas; con el Ejército Mexicano, con el personal que presta sus servicios en los diversos niveles de los sistemas de administración de justicia en todo el país, así como quienes integran los sistemas de readaptación social en los distintos niveles de gobierno, y finalmente, de la solidaridad y colaboración de la población a fin de lograr la eventual erradicación de ésta problemática social.

³ **GARCIA DOMÍNGUEZ**, Miguel Angel; *“Los delitos especiales federales”*; Editorial Trillas, México 1988, página 18.

Es necesario puntualizar, que hoy en día resulta ser una constante a nivel mundial, que la moderna criminalidad (*de manera mucho más evidente la que podemos denominar como transnacional organizada*), evidencia actualmente una mayor resistencia frente a los medios de control implementados por parte de los gobiernos de todo el mundo, pues con frecuencia, la delincuencia supera a todas las formas institucionales de reacción; de ahí que consideremos, que hoy en día resulta de vital importancia, la reformulación de los tradicionales métodos y estrategias con que ha venido operando la política criminal de nuestro país.

II.- FUNDAMENTO FILOSÓFICO-JURÍDICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que el sustento *filosófico* sobre el cual se cimienta la elaboración de una política criminal por parte del Estado, a favor de sus gobernados, lo es el denominado ***ius Puniendi*** o ***Poder Punitivo del Estado***.

Respecto a este monopolio del poder represivo a favor del Estado, podemos señalar que el mismo, al justificar social y jurídicamente la imposición de una pena o sanción al autor de una conducta penalmente considerada como delito, de igual manera justifica la existencia de todo un sistema de planeación e implementación de estrategias en este mismo sector penal, a fin de alcanzar ese anhelo de toda la especie humana, de conseguir una paz social justa, así como una seguridad personal que les permita un completo desenvolvimiento y el máximo nivel de expresión de sus ideas y talentos. Por ende, si el conglomerado social a lo largo de su devenir histórico, ha acuñado un legado común en todas sus generaciones, consistente precisamente en una innumerable serie de categorías axiológicas, tales como ideas, tradiciones y valores, para cuya conservación se finca y ejerce el poder punitivo del estado; luego, resulta válido afirmar que será precisamente a través de esa potestad o *ius puniendi*, (*consistente en una adecuada y reflexionada política criminal*), como se buscará organizar y optimizar la serie de recursos y estrategias existentes en una época determinada, a fin de perpetuar todas estas creaciones humanas.

Podemos establecer como una de las épocas principales para el desarrollo de éstas ideas, a la Revolución Francesa, así como al pensamiento ilustrado del siglo XVIII, en donde de forma incipiente se implementaron las ideas de que el poder del estado debía ser controlado y limitado en su aplicación, así como que dicha ejecución del poder punitivo, debía hacerse de forma racional y organizada, a fin de lograr los mejores resultados. De ahí que precisamente para evitar una excesiva intromisión del poder punitivo del estado en la esfera legal de sus gobernados, se hayan creado límites legales para frenar dicha potestad represora. Son fronteras jurídicas basadas en última instancia, en la inherente dignidad del ser humano y en la idea de justicia, los cuales se traducen en dos principios torales:

- a). *Principio de Intervención mínima; y,*
- b). *Principio de intervención legalizada del poder punitivo estatal.*

El primero, referido a que el derecho penal, sólo debe intervenir en los casos de ataques más graves o considerables a los bienes jurídicos tutelados más importantes para el conglomerado humano, motivo por el cual se afirma que el derecho penal tiene carácter subsidiario frente a otras ramas del derecho. Por su parte, el segundo principio, alude en razón directa al comúnmente conocido principio de legalidad, donde se establecen los límites a la intervención punitiva estatal, tanto al tipificar conductas legalmente consideradas como delictivas, como al aplicar y ejecutar las sanciones previstas, mismas que deberán estar regidas por el imperio de la ley. Su función estriba en el hecho de evitar un ejercicio arbitrario del poder punitivo estatal. Ambos principios, forman parte de nuestra moderna política criminal de estado.

Ahora bien, en lo que respecta al fundamento legal de la actividad denominada política criminal, debemos puntualizar que ésta se constituye como una especie del género denominado *planeación estatal*, cuyo sustento normativo se encuentra en el texto del artículo 26 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que *ad literam* establece:

“Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultara al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

...”.

Disposición Constitucional que deberá entenderse relacionada con la hipótesis normativa 21, también de nuestra Ley Fundamental, en sus párrafos quinto y sexto, que son del tenor literal siguiente:

“Artículo 21.- ...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, eficiencia, profesionalismo y honradez. 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”.

Finalmente, en tratándose de los códigos normativos secundarios de nuestro país, la herramienta jurídica denominada *política criminal*, encuentra igualmente fundamento en los artículos 2º y 3º de la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, donde se dispone:

Artículo 2.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzaran los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollara políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

...”.

III.- PRINCIPIOS RECTORES.

a)- Principio de Legitimidad.

En base a éste importante principio, se faculta al Estado para prevenir y reprimir el delito, mediante la creación de diversas entidades públicas, así como a través de la creación y aplicación de planes y programas diseñados para erradicar toda conducta criminógena. Dicha legitimación, se sustenta principalmente en la obligación por parte del Estado, de otorgar seguridad jurídica y justicia a la población asentada en su territorio.

b)- Principio de intervención mínima.

Nos hemos referido con antelación a éste principio, sólo resta mencionar que su esencia radica en el hecho de que el derecho penal, no deberá ser usado de manera arbitraria, sino como última *ratio* a fin de proteger los bienes jurídicos de mayor jerarquía de la colectividad.

c)- Principio del acto o conducta.

Acorde con la máxima jurídica *cogitationis poenam nemo patitur*, tenemos que el puro pensamiento, la simple ideación o el mero proceso mental creativo, no es susceptible de constituir una materia o rubro que deberá ser abordado tanto por el *ius poenale* o bien por la política criminal, pues a fin de ser contemplado, se requeriría de su exteriorización, es decir, dar paso a la manifestación en el mundo material de tales pensamientos; trasladar dicha maquinación mental al terreno fáctico, gestándose a través de un hacer (acción) o de una conducta pasiva (omisión) que constituyan delitos.

d)- Principio de Tipicidad.

Siendo la *tipicidad* uno de los elementos esenciales del delito, entendida como *la adecuación de una conducta concreta, con la descripción legal formulada en abstracto por el legislador*, resulta ser un presupuesto lógico, que a fin de implementar una medida de política criminal a una conducta desplegada por un sujeto activo, el actuar desplegado por éste, debe encuadrar *sine qua non*, con cada uno de los elementos que integran la descripción típica normativa llevada a cabo por el legislador, este es el

denominado **Principio de Tipicidad**, acorde con el principio general de derecho **nullum crimen, nullum poena sine lege**, contenido éste último en la denominada Garantía de Exacta Aplicación de la Ley, consagrada en nuestro artículo 14 Constitucional, párrafo tercero.

e)- Principio de culpabilidad.

Acorde con éste principio rector de la política criminal, la consecuencia de derecho que será impuesta al autor de un delito (*sanción*), no deberá de rebasar el límite de culpabilidad que le fuese graduado. Esto es, la culpa debe constituirse como el freno o frontera jurídica para esa potestad punitiva implementada a través de la política criminal.

f)- Principio de Prevención.

Toda política criminal planificada por el Estado Mexicano, debe ponderar en la prevención del delito, por encima de la represión del mismo, esto, a fin de optimizar los recursos disponibles para su combate, los que indudablemente son escasos y muy restringidos.

IV.- PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA FALTA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL.

No obstante estos loables avances ideológicos, desde nuestra particular óptica jurídica, la principal problemática derivada de la falta de aplicación de una política criminal integral, se hace consistir en el hecho de que la serie de esfuerzos y recursos gubernamentales, empleados para el control y eventual erradicación de la delincuencia en nuestro país, han sido **dispersos** a lo largo de muchos años; esto es, la aplicación o gasto de los recursos económicos, técnicos y humanos a fin de erradicar éste fenómeno social han sido **aislados**, pese a la estrecha interrelación existente entre las diversas dependencias públicas destinadas para tal efecto.

En efecto, a últimas fechas, no obstante de la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la lucha contra el crimen en nuestro país sigue siendo **difusa**, toda vez que tanto la Federación, como los estados y los municipios, no han homologado sus planes de acción para su combate. Tal es el caso por ejemplo, de que tanto la

delincuencia común así como la organizada, son combatidas hoy en día a través de una gran variedad de recursos humanos y legales, que resultan ser notoriamente disímbolos en cada ámbito de gobierno; así, podemos hablar de que existe una policía preventiva municipal, estatal y federal, así como una policía judicial federal y policía judicial estatal, además contamos con una policía judicial federal especializada perteneciente a la PGR/UEDO, actualmente se cuenta con la policía federal preventiva y con el ejército mexicano; aunado a esto debemos de atender a que existen 32 códigos penales diferentes más uno federal, de igual manera 32 legislaciones adjetivas penales más una federal, una multiplicidad de leyes especiales federales donde se contienen variadas tipologías, un cuerpo de tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país; así como diversas circulares y disposiciones relativas; finalmente, es evidente que en México, existe actualmente una notoria desigualdad entre el equipamiento, tecnología, adiestramiento, capacitación, disciplina, sueldos, y aditamentos diversos pertenecientes a los cuerpos preventivo-represores federales, respecto de las corporaciones locales o municipales; empero, en lo único en que convergen todas estas agrupaciones, es en torno a la falta de confianza por parte de la ciudadanía respecto a sus labores, en la corrupción imperante en el seno de sus organizaciones, así como en el ancestral y exagerado centralismo de mandos y operaciones. Por ende, claramente podemos advertir una ***disfuncionalidad institucional***.

Gran parte de esta actual disfuncionalidad de esfuerzos, se deriva de la ***ineficacia del órgano persecutor en sus dos niveles***, sin que se ignore que nuestro marco jurídico no ha sido aplicado cabalmente por parte de los funcionarios encargados para tal efecto, o bien, que ha sido objeto de abusos por parte de sus aplicadores, principalmente en el campo de la integración de las averiguaciones previas, lo que conlleva al decretamiento de muchas libretas y negativas de ordenes de aprehensión por parte del órgano jurisdiccional que conoció de dichas consignaciones, y como corolario de esta situación, se genera la impunidad y el descrédito para nuestros entes públicos encargados tanto de la procuración como de la administración de justicia. En efecto, no escapa del conocimiento de nadie que importantes personajes políticos y del mundo de los negocios, tales como Oscar Espinoza Villareal, Carlos Cabal Peniche o Angel Isidoro Martínez (a) “El Divino”, quienes se han visto señalados como los presuntos responsables de diversos ilícitos patrimoniales, se encuentren prácticamente

exonerados de la mayoría de las imputaciones formuladas en su contra por parte de la Representación Social de la Federación y de la diversa del Distrito Federal, debido a la deficiente labor investigativa y pésima integración de las averiguaciones previas, también generada por la premura y carente capacitación técnico operativa de los servidores públicos responsables del conocimiento de tan delicados y complicados procedimientos.

En el México de hace una década, todavía no existía una *política criminal integral* que permitiera organizar los recursos disponibles en el territorio nacional, a fin de combatir a los entonces grupos de delincuentes asentados en nuestra República, motivo por el cual, esta **situación jurídica de desinterés o indiferencia** generó una proclive situación de hecho, para el alojamiento y creación de varias células del crimen; incluso, hoy en día podemos advertir que en nuestro país, no existe una verdadera política de Estado en la materia, capaz de englobar bajo criterios de unidad y coordinación, los diversos estadios procedimentales contemplados en nuestros vigentes códigos de procedimientos penales, tanto federal como locales; donde se contemple ampliamente, desde la prevención general del delito hasta la readaptación social especial del delincuente.

Ancestralmente, hemos padecido el problema de la **falta de continuidad o de planeación a largo plazo**, en la implementación de políticas públicas en todas las áreas estratégicas del país; resulta ser una reiterada y dañina práctica en las altas esferas del gobierno mexicano, el hecho de que cuando llega un nuevo titular a determinada dependencia pública, ya sea por ejemplo, sexenalmente en la dirigencia del Ejecutivo Federal del país, o bien, en la Procuraduría General de la República, se busca obstaculizar la prosecución o de plano se suprimen los programas o estrategias de acción existentes, pues éstos fueron elaborados por la anterior administración y desde luego, no tienen aplicación en los planes del nuevo titular.

En tratándose del ámbito del derecho penal, parece que vivimos en un círculo vicioso donde el vertiginoso aumento de la delincuencia, trae aparejado un correlativo aumento de la **dureza en la represión punitiva**, donde pareciera que nos hemos remontado a una política criminal autoritaria, de no muy grata memoria para nuestro sistema jurídico

mexicano; esto es así, toda vez que no ha existido un verdadero compromiso de estudio, análisis y reflexión, en torno a la conveniencia de adoptar diferentes medidas jurídico-políticas de índole penal. En efecto, dada la evidente carencia de una política criminal planificadora a corto, mediano y largo plazo, el Gobierno Mexicano se ha visto en la necesidad de implementar de urgencia, una serie de medidas cada vez más represivas y restrictivas de los derechos humanos de los inculpados a fin de combatir al crimen, no así para prevenirlo; como principal ejemplo, tenemos a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cuyos matices de inconstitucionalidad y represividad son evidentes.

En este mismo orden de ideas, consideramos que si el fenómeno social de la delincuencia, es generado por una compleja gama de factores de tipo social, económicos, demográficos, migratorios, etcétera; motivo por el cual, pretendemos que una adecuada solución sería la de implementar, a la par de una política criminal estratégica, una política estatal interdisciplinaria que atienda todos estos rubros de criminogénesis de la delincuencia organizada; empero, contrarios a esta postura, hoy en día, diversas voces se han alzado a fin de propugnar por un considerable **incremento a las vigentes penas privativas de libertad** establecidas por nuestro régimen legal, mediante reformas a los códigos penales Federal y estatales, así como en algunas leyes especiales; incluso, resulta ser un actual tema de polémica la instrumentación legal de la pena de muerte, para quienes infrinjan de manera grave el orden social establecido; lo anterior, bajo la bandera de una mejor consolidación de la procuración de justicia a nivel nacional, así como en aras de implementar una medida supuestamente indispensable para combatir más efectivamente a la delincuencia. Sin embargo, consideramos que el aumento desmedido y desproporcional de las consecuencias de derecho para los infractores de la ley penal, no representa en forma alguna, una medida de prevención general que disuada a las personas a fin de no involucrarse en hechos constitutivos de delito; pareciera que no se ha ponderado el hecho de que lo realmente importa no es la transformación de la normatividad vigente, sino la implementación, en el mundo fáctico, de las medidas idóneas para contrarrestar y/o resolver los concretos problemas suscitados en la realidad.

Asimismo, es bien sabido por todos que las cárceles de nuestro país, actualmente han dejado de cumplir con esa función social de alta jerarquía, como lo es la de constituirse como el instrumento legal para readaptar socialmente a todos estos delincuentes, por el contrario, se constituyen como auténticas **universidades del crimen**, y sin embargo, aún a pesar que nuestras autoridades están conscientes de esta realidad social, pues suele ser una frase insustituible en los discursos oficiales, la vigente política criminal estatal es absolutamente ineficaz como para remediar esta situación.

Aunados a los centros penitenciarios y de reclusión preventiva, existe un **sistema de formación de cuadros** por parte de los propios grupos delictivos en favor de sus agremiados, situaciones de hecho que les permite el reclutamiento y capacitación de nuevos elementos a sus filas criminales. No obstante, estimamos que existe otra vía de formación y capacitación de cuadros criminales, a la que podríamos denominar irónicamente como la escuela oficial, misma que está representada por los propios Institutos de Capacitación y Formación Judiciales, o bien por las diversas academias y escuelas policiales de nuestro país. En efecto, por duro que padezca, la situación de la criminalidad, principalmente la de tipo organizada, ha llegado a niveles tan alarmantes, que ya es del dominio popular el hecho de que muchos de los militantes en éstas mafias, son o fueron miembros de los cuerpos represivos estatales, y que incluso, recibieron capacitación por parte del estado mexicano a fin de combatir a las organizaciones criminales en las que actualmente se hayan inmersos, tal es el caso, por ejemplo, del precitado Amado Carrillo Fuentes (a) “Señor de los Cielos”, o bien de Ramón Alcides Magaña (a) “El Metro”, quienes dentro de su larga lista curricular delincencial, se advierte que en sus inicios, fueron miembros de la policía judicial federal e incluso, que recibieron capacitación especial en la materia.

En este mismo talante, tenemos que las instituciones encargadas del combate a la delincuencia organizada, hoy en día siguen padeciendo de problemas identificados con la **falta de honradez y profesionalismo** en el desempeño de sus integrantes, así como de **falta de coordinación, corresponsabilidad e información** en todos los niveles, aunados al hecho del ya existente binomio de impunidad-corrupción imperante en nuestro país. Al respecto, resulta ser un hecho común y corriente para la ciudadanía, pero motivo de vergüenza y decepción para quienes prestamos nuestros servicios en

las instancias encargadas de la administración de justicia en el ámbito federal, el hecho de las pugnas y batallas campales entre agentes judiciales del Distrito Federal con los elementos judiciales federales, o bien de los elementos preventivos de una entidad, con los miembros de la Policía Federal Preventiva, entre muchas otras combinaciones, todo esto, generado por la falta de coordinación y comunicación entre ambas dependencias, y en el peor de los casos, por la corrupción y ambiciones inherentes al ser humano, al estarse prácticamente disputando el derecho de presentar a las autoridades responsables, a un determinado grupo de delincuentes, como si se tratara de cruentas disputas entre varios perros de caza a fin de quedarse con la presa.

De igual manera, podemos señalar que resulta ser un vicio generalizado en las personas encargadas de la elaboración de los planes o estrategias de acción de nuestro Gobierno, el hecho de que tras haber decidido adoptar determinada medida gubernamental, ya sea de índole económica, social o de tipo criminal, realizan un enorme despliegado de recursos humanos y económicos para publicitarla, para venderle a la población la idea de su necesidad y probada eficacia, para que después de transcurrido un determinado período cronológico, darnos cuenta que sus resultados eran infuncionales e incluso, contraproducentes; el mejor ejemplo que podemos señalar, precisamente relacionado con nuestro tema, tuvo lugar apenas en el sexenio pasado, me refiero a la creación y pronta desaparición del Instituto Nacional del Combate a las Drogas (INCD), por parte del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cuya teleología institucional era la de la investigación, combate y erradicación del fenómeno del narcotráfico, empero, se comprobó fehacientemente que su extitular, el General de División, Diplomado del Estado Mayor Presidencial, Jesús Gutiérrez Rebollo *-y algunos otros mandos altos y medios-* se encontraba estrechamente vinculado con el Cártel del extinto Amado Carrillo Fuentes, alias “El Señor de los Cielos”.

Otras importantes vicisitudes suscitada en nuestro país, derivada de la falta de aplicación de una moderna política criminal integral, es la relativa al notable ***engrosamiento y pesadez del aparato burocrático perteneciente a la administración pública federal.*** En efecto, sostenemos que los notables beneficios de los conocidos principios de la división del trabajo y de la especialización en el conocimiento, han sido llevados a su extremo por parte de nuestras autoridades

gubernamentales, al optar por la creación excesiva de oficinas, departamentos, comisiones especiales, fiscalías especiales, en fin, toda una gama de sub-dependencias en todos los niveles de gobierno, y principalmente en el ámbito de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, que únicamente vienen a derrochar importantes recursos técnicos, humanos y económicos, con resultados irrelevantes, que tal y como lo hemos señalado, lejos de agilizar y/o optimizar las estrategias y esfuerzos emprendidos por nuestras autoridades, únicamente provocan pesadez, burocracia e ineficiencia al seno de dichas dependencias. Esto no significa de forma alguna, que estemos en contra de la creación de subentidades o sub-dependencias al interior de otras entidades o dependencias públicas, sino que estamos en contra del abuso, de la falta de planeación e ineficiencia en la creación de las mismas; nos oponemos a la exageración en el empleo de estos principios de especialización y división del trabajo, que únicamente generan lentitud, ineficacia y burocracia. Como ejemplo, podemos citar a las famosas fiscalías especiales para la investigación de algunos hechos delictivos de naturaleza relevante, tal es el caso de la fiscalía especializada para el caso Colosio, o bien, para la investigación del crimen del Cardenal Posadas Ocampo, las cuales, a pesar de haber transcurrido varios años desde su creación, aún no cumplen a satisfacción de la sociedad que las sostiene con sus impuestos, sus altas encomiendas socio-jurídicas, y si en cambio, continúan erogando importantes recursos sin un fin o utilidad palpables.

Como podemos darnos cuenta, la actual política criminal, no obstante incipiente frente a la de otros países, propugna por detectar y eliminar cada una de éstas deficiencias. Empero, el reto es crear de manera urgente, una nueva política criminológica, que realmente apoye a la sociedad y a la víctima del delito, a la vez que de forma efectiva prevenga el delito y cumpla los criterios criminológicos básicos de toda política estatal, los cuales desde nuestro particular punto de vista, me permito referir a continuación.

V.- CRITERIOS BÁSICOS QUE DEBEN ORIENTAR UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL EN MÉXICO.

Una vez que hemos definido el concepto política criminal, que hemos señalado sus fundamentos jurídicos y filosóficos, al igual que los principios que estimamos son los

rectores de dicha figura jurídica, así como los problemas derivados de la falta de aplicación de la misma, debemos puntualizar los que desde nuestra particular óptica jurídica, deben ser los criterios básicos que deberán orientar una política criminal integral en México.

Así las cosas, si dentro del género denominado “Políticas Estatales”, la *política criminal* constituye una especie, luego consideramos imperiosa la necesidad por parte del estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno, de armonizar las políticas sociales, económicas y educativas, con la política criminal, a fin de tornarla preventiva, y no así netamente represiva, la interdisciplinariedad e intercomunicación entre ellas, fomentarán una mejoría en la actual situación que vive México.

Así, consideramos que una política criminal integral en México, deberá ***ser siempre planificada con base en los postulados que sirven de sustento democrático a un Estado social y de derecho***, sin que se pierdan de vista los fundamentos más importantes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente como en el caso de México, cuando a los valores y bienes jurídicos fundamentales de toda persona, se les ha otorgado preponderancia en el orden jurídico constitucional. Con esto, se evitará que cualesquiera tipo de medida de control social y/o mecanismo para dirimir conflictos de intereses en un conglomerado en específico, resulte ser atentatorio de los propios parámetros axiológicos y normativos de una nación.

En palabras del ilustre maestro Don Sergio García Ramírez:

“La política criminal se convierte en capítulo de la política social...Un país cuya política social gira en torno al respecto de los derechos de las personas y que hace esfuerzos por satisfacer las necesidades elementales de seguridad económica, social y sanitaria, tiene por eso mismo, una política criminal preventiva...”⁴.

Asimismo, en todo ordenamiento de tipo penal, tanto ***la prevención como la eventual sanción punitiva estatal, derivada siempre de un mandato constitucional, deberá ser siempre limitada a su vez por esa misma ley fundamental***, acordes con la tradición liberal de nuestro propio Estado, sin que pasen desapercibidos los diversos

⁴ GARCIA RAMÍREZ, Sergio. *“Temas y problemas de Justicia Penal”*, editado por el Seminario de Cultura Mexicana; México, Primera Edición, 1996, página 82.

dispositivos secundarios reguladores, a fin de establecer de forma tangible e indubitable tanto para autoridad y gobernado, los límites legales establecidos para ambas esferas jurídicas.

El Estado, mediante sus autoridades en el ámbito punitivo federal, al momento de llevar a cabo su estratificación de objetivos y prioridades, a fin de implementar las políticas o planes de acción respectivos, deberá entonces ponderar no sólo respecto a los beneficios sociales, educativos y laborales de una cultura de la prevención, sino también, **deberá aquilatar la necesidad de limitar al máximo sus costos, de forma que resulte menos gravosa la aplicación del derecho penal.** Sólo un modelo ius punitivo en donde se otorgue un papel protagónico a la prevención del delito, en donde el derroche de recursos ya sean técnicos, humanos o económicos, se haga de forma responsable, honrada y eficaz, podrá lograr una benéfica consecuencia sociológica generalizada en la conciencia de la población, traducida en la afirmación y respeto por la juridicidad y legitimidad de un gobierno auténticamente social y democrático.

Se deben **fortalecer y optimizar las áreas de inteligencia**, a fin de contar con información fidedigna que optimice el combate a los grupos delincuenciales de nuestro país. De igual manera, la **capacitación y/o preparación técnico-operativa** para nuestros cuerpos preventivo-represores será siempre una garantía de confianza y legitimidad en la sociedad. Por ello, se deberán incrementar de manera sustantiva los cursos de especialización tanto nacionales como extranjeros en torno a tópicos selectos vinculados con el combate a la criminalidad. La presencia y participación de nuestro gobierno, a través de las instituciones respectivas, en los foros internacionales especializados en estos temas, a fin de escuchar, compartir y aplicar las medidas más modernas existentes, debe ser una estrategia insustituible.

Los derechos humanos que hoy en día han asumido una cada vez mayor importancia y difusión en un plano internacional, **deberán ser incorporados por parte de la autoridad gubernamental dentro de sus lineamientos generales de política criminal**, situación de hecho que en caso de verificarse en el mundo fáctico, indefectiblemente desencadenaría en la constitucionalidad y legitimidad de la actuación

pública, frente a las constantes críticas sociales. Esta apertura del ordenamiento punitivo hacia los derechos humanos, reduce la drasticidad de la intervención penal.

A través de una adecuada política criminal de Estado, **las penas que eventualmente fuesen impuestas a los responsables de cualesquiera delito, deberán cumplir una función social que permita la reestructuración del tejido social**, esto es, que las consecuencias jurídicas de privación de la libertad que le fueren impuestas a los agentes delictivos, antes de ser retributivas o expiatorias, **deberán ser preventivas y resocializadoras**. Desde mi punto de vista, tal y como lo hemos señalado en diversos apartados, nos parecen sumamente excesivas las penas de prisión previstas por algunos ordenamientos sustantivos penales, al respecto consideramos, será mediante la consecución de una adecuada política criminal jurídico-preventiva, la forma ideal en como podrá proponerse a futuro la disminución de los rangos mínimos y máximos de las sanciones previstas en dichos cuerpos de leyes.

Sin duda, el sector *ius punitivo* en donde se requiere de una mayor ideación e implementación de políticas gubernamentales, tendientes a rescatar y dignificar su papel dentro de la sociedad, lo es el *penitenciario*, debido al carácter retribucionista que mantiene la pena, y tal y como lo hemos puntualizado con antelación, alejado de los parámetros preventivos y resocializadores. No escapa de la atención de nadie, el hecho de que hoy en día las cárceles de nuestro país se han convertido en un espacio privilegiado para el abuso de poder, dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran los internos, esto es, el espacio público destinado para la reintegración social de los sujetos activos de cualquier delito, se ha convertido en el espacio del abuso, de la extorsión y de la corrupción suscitada entre la población interna y el personal administrativo de la misma; se han tornado en verdaderos cinturones de impunidad dentro de un sistema intercomunicado de aplicación de la justicia. También, tradicionalmente se le ha catalogado como un espacio de olvido, dada la falsa creencia social de que al ser un interno una persona que ha lesionado al tejido social, no es merecedor de la atención y apoyo de éste núcleo humano, llegándose al absurdo de pensar que es merecedor de una pena, aún mayor de la que proporcionalmente debiera corresponderle por el delito cometido. Resulta claro que el estar sujeto a un proceso público del orden criminal, o bien el estar compurgando una pena privativa de libertad

por la comisión de un ilícito, no significa en forma alguna que las autoridades puedan negarle a la persona del inculcado sus derechos reconocidos constitucional e internacionalmente. Por el contrario, sostenemos, que ***aún y cuando los delitos representan un grado máximo de lesión a los bienes jurídicos tutelados del conglomerado social, se deberán de garantizar y respetarse tales derechos públicos subjetivos inherentes a todo ser humanos.***

En este mismo orden de ideas, al haber estado en contacto con varios centros de reclusión preventiva y de ejecución de penas, hemos logrado constatar que las penas privativas de la libertad no cumplen con sus funciones primordiales de prevenir y resocializar a quien las padece. Los Centros Federales de Readaptación Social han sido durante muchos años, las casas de descanso de los criminales y la fuente de riqueza de muchas autoridades. Además, la desproporcionada existencia de ese tipo de penas y el uso de la detención preventiva como regla general para todo proceso de orden público, han provocado que la actual garantía de libertad consagrada en favor de todo gobernado, este padeciendo su peor crisis; de igual manera, a ésta problemática se suma el hecho de que en la actualidad, existe un alto número de personas privadas de su libertad, cuyos fallos jurisdiccionales definitivos se encuentran pendientes por ser dictados, o bien, en espera de la resolución de algún medio de impugnación ya sea ordinario o extraordinario; así, el desmesurado crecimiento de la población penitenciaria resulta ser evidente en todas las instituciones penitenciarias del país, situación que entre otras consecuencias nocivas, es proclive del hacinamiento, así como del contacto e interacción entre éstos miembros de la delincuencia, con el resto de la población de un centro penitenciario.

Por ende, sostenemos que únicamente basados en una adecuada planeación político criminal, se podrá lograr que la responsabilidad de las autoridades de los centros carcelarios, deba limitarse exclusivamente a garantizar el bienestar y readaptación social del interno privado de su libertad en dicho centro de reclusión; durante todo este tiempo, el procesado debe gozar absolutamente de todos sus derechos, con la única limitación, desde luego, que nace de la restricción espacial a la cual está sometido.

Estamos conscientes que para lograr estos cambios se hace necesario realizar una gama de estudios sociojurídicos e interinstitucionales, así como la inyección de fuertes cantidades de recursos económicos, a fin de conseguir un mejor sistema de extinción de penas, marcado por el carácter preventivo y resocializador de las mismas, y desde luego, alejado de toda pena principal y/o accesoria establecida por el legislador de forma azarosa o caprichosa, cuyo *quantum* legal exorbitante en nada garantiza la readaptación social del sentenciado. En este sentido, las directrices doctrinarias a seguir son las propias a un derecho penal mínimo y subsidiario, un verdadero sistema acusatorio y un instrumento penitenciario eficaz.

Estimamos que no es nada nueva la idea de humanizar las consecuencias que el derecho penal le asigna al delito; ya desde las épocas del ilustre Marqués de Beccaria, se evidenció la necesidad de flexibilizar o humanizar las penas que le fueren impuestas al responsable de un delito. Así las cosas, propugnamos por lograr un trascendental cambio respecto de la importancia en la aplicación de las sanciones pecuniarias (*especialmente la multa*) al momento de imponer en definitiva las consecuencias de derecho por la comisión de un delito. En efecto, nos unimos a las autorizadas voces de un importante sector de doctrinarios *ius penalistas*, en el sentido de considerar que la sanción pecuniaria deberá dejar de ser una *poena* pública accesoria o secundaria a las de tipo privativas de libertad, para convertirse en una consecuencia de derecho sustituta por excelencia de la clásica y actualmente excesiva pena de prisión, de la misma forma como ésta última vino a sustituir a la pena de muerte y las penas corporales e infamantes.

Finalmente, consideramos que una nueva política criminal integral, deberá ser siempre ***previsora de una realidad social dinámica y sorprendentemente mutable***, por ende, deberá evitarse en los sucesivos incurrir en el mismo y ancestral error, que por negligencia e ignorancia se generó en la mayoría de los gobiernos de nuestro país, en el sentido de abordar el tema de la política criminal, basados únicamente en los acostumbrados planteamientos generales de tipo jurídico-represivos, con la mera finalidad de cubrir un requisito electoral; al contrario, la autoridad siempre deberá de enfocar sus esfuerzos al sector de prevención del delito *-ya sea en sus modalidades general o especial-*.

A manera de conclusión, podemos afirmar que si la prevención-represión del delito es uno de los objetivos rectores de toda política criminal, resulta válido afirmar que su labor no se encuentra desligada a otras ramas del conocimiento de gran importancia, tales como la psicología, la estadística, la penología, la medicina o la criminología entre otras ramas del saber, motivo por el cual afirmamos, que toda política estatal (*no sólo de índole criminal*) deberá siempre **revestir matices de interdisciplinareidad**; y desde luego, basarse en un compromiso de acción y solidaridad por parte de toda la población.

Sirva el presente trabajo como un sencillo reconocimiento a todos aquellos hombres y mujeres que dedican su vida a la incansable tarea de consolidar un México mucho más seguro y justo para todos; así como a los infatigables doctrinarios y académicos de la materia, que con su diaria labor de educar y difundir su conocimiento a las nuevas generaciones, perpetúan la conciencia y acción ciudadana en contra de éstos grupos criminales, con la única satisfacción de haber colaborado en la consecución de un mejor futuro para todos.