

DERECHO PENAL CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO

EL ORDEN PENAL CONSTITUCIONAL EN LAS JORNADAS SOBRE JUSTICIA PENAL (2000-2020)

Sergio GARCÍA RAMÍREZ*

SUMARIO: I. *Sistema penal, Constitución, derechos humanos.* II. *Las reformas de los últimos años.* III. *Los temas de las Jornadas: el orden constitucional.* IV. *Breve comentario sobre temas específicos.* V. *Colofón.*

I. SISTEMA PENAL, CONSTITUCIÓN, DERECHOS HUMANOS

Me incorporo a esta obra colectiva, que celebra veinte años de realización ininterrumpida de las Jornadas sobre Justicia Penal, con el tema que frecuentemente he abordado en ese programa académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Constitución y sistema penal, observados bajo el lente de las reformas penales llevadas a la ley suprema en los lustros que abarca esa celebración.¹ Aquéllas han sido muy numerosas —abajo las mencionaré— y relevantes; algunas positivas, otras cuestionables. Trataré esta

* Doctor *magna cum laude* por la UNAM. Profesor emérito de la UNAM. Antiguo profesor de la Facultad de Derecho. Investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Co-coordinador de las Jornadas sobre Justicia Penal.

¹ Me he referido a esta materia en numerosas publicaciones, entre ellas: *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, 5a. ed., México, Porrúa, 2008; “El sistema penal constitucional”, en García Ramírez, Sergio (coord. de la obra), Islas de González Mariscal, Olga (coord. del volumen), *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. I, 2010; *El sistema penal en la Constitución*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016 (con la colaboración de Laura Martínez Breña y Eduardo Rojas Valdez); *El procedimiento penal. Constitución y Código Nacional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018 (con la colaboración de Eduardo Rojas Valdez); *La Constitución y el sistema penal: 75 años (1940-2015)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016; y García Ramírez y Silva Meza, Juan, *Sistema penal: errores y desvíos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

materia conforme a los lineamientos fijados para las contribuciones a la obra conmemorativa: breve panorama del tema, para rescatar sus puntos sustanciales y dar al lector información sumaria en torno a éstos, que han modificado, en buena medida, el sistema penal mexicano que prevaleció antes de que llegaran las reformas de mayor calado, en 2008.

La porción primordial de una carta constitucional expone y consagra los derechos y libertades de los individuos. En esto reside la esencia de una Constitución. La regulación del aparato estatal sirve a ese fin. En el origen de las Constituciones modernas —sean las innovadoras o transformadoras, sean las tradicionales— se advierte esa presencia bienhechora. Recuérdese, por ejemplo, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, instrumento señero —con los *bills of rights* de las antiguas colonias inglesas en América— que ha perdurado en la Constitución francesa. Otro tanto ha sucedido en México, a lo largo de dos siglos, desde el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 —primera Constitución propiamente mexicana— hasta la ley fundamental de 1917, muy reformada.

En las disposiciones supremas sobre derechos humanos tienen relevancia notable —por su número y la hondura de su materia— los derechos del orden penal.² He afirmado con frecuencia que el escenario penal constituye la región crítica de la libertad, el espacio en el que entran en grave conflicto el ser humano y el poder político investido con la misión de garantizar la buena marcha de la sociedad y asegurar la paz en el marco de la justicia. Para esto, el poder se vale de los instrumentos contundentes que pone en sus manos la calidad histórica el Estado como depositario de la violencia legítima, que dice Max Weber.³

Al examinar este tema invoco ideas de los grandes reformadores del sistema penal, que han destacado la relevancia que la ley de esta materia reviste para el orden jurídico de los derechos y las libertades, tema central del Estado de derecho y la democracia. Los mencionaré de nuevo. Así, César Beccaria: “en caso de haber una exacta y universal escala de las penas y de los delitos, tendríamos una común y probable medida de los grados de tiranía y de libertad” de “todas las naciones”;⁴ y Manuel de Lardizábal y

² Cfr. García Ramírez, Sergio, “César Beccaria y la Declaración de Derechos de 1789”, en *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 454 y ss.

³ Cfr. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Máynez, Eugenio Imaz y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 1056-1060.

⁴ *De los delitos y de las penas*, trad. de Juan Antonio de las Casas, estudio introductorio de S. García Ramírez (“Beccaria; el hombre, la circunstancia, la obra”), 2a. ed. (ed. facsimilar), México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 226.

Uribe: “Nada interesa más a una nación que el tener buenas leyes criminales”; “de ellas depende su libertad civil”.⁵ Entre nosotros, Mariano Otero: la legislación criminal “es a la vez el fundamento y la prueba de las instituciones sociales”.⁶ El derecho penal se halla simultáneamente legitimado y limitado por los derechos del hombre.⁷ La ley suprema aloja los valores y principios que informan la normativa penal.⁸ En fin, la Constitución es el fundamento y punto de partida de la ley penal y fija las bases y garantías del *ius puniendi* y la seguridad jurídica.⁹

Es larga y compleja la historia del aparato punitivo. Ese aparato que actúa en nombre de la justicia ha tenido un costo tanto o más elevado y devastador que el de la criminalidad misma; en otros términos, es preciso ponderar —a la hora de establecer los saldos— el “altísimo coste de las injusticias”.¹⁰ Por ello es preciso acotar el ejercicio punitivo en los términos que prevén las Constituciones modernas, que sirven a la corriente calificada como “derecho penal mínimo”: la punición —y la justicia que la encauza— debe emplearse excepcionalmente; no es el medio regular del control social; ha de llegar al final, cuando otros medios han resultado insuficientes para proteger los bienes jurídicos de mayor rango —vida, integridad, libertad, propiedad, seguridad, por ejemplo— frente a las infracciones más graves. Es reprobable utilizar “la afilada espada del Derecho penal cuando otras medidas de política social puedan proteger igualmente o incluso con más eficacia un determinado bien jurídico”.¹¹ En la cuna de estas preocupaciones minimalistas se halla la preciosa obra reformadora —o mejor todavía, revolucionaria— de César Beccaria. El breve tratado *De los delitos y de las pe-*

⁵ *Discurso sobre las penas contraído a las Leyes Criminales de España, para facilitar su reforma*, México, Porrúa, 1a. ed. facsimilar, 1982, p. III.

⁶ “Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma de las leyes penales”, en Otero, Mariano, *Obras*, México, Porrúa, 1967 (recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles), t. II, pp. 653 y 654.

⁷ *Cfr.* “Les processus d’interaction”, en Mireille Delmas-Marty *et al.* (dirs.), Juliette Lelieur (coord.), *Les chemins de l’harmonisation pénale/Harmonising Criminal Law*, París, Société de Legislation Comparé, 2008, p. 429.

⁸ *Cfr.* García Rivas, Nicolás, *El poder punitivo en el Estado democrático*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1996, pp. 43 y ss.

⁹ *Cfr.* Malo Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 1997, pp. 141 y 142.

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruíz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoco y Rocío Cantarero Bandrés, 3a. ed., Madrid, Trotta, 1998, p. 210.

¹¹ *Ibidem*, p. 104.

nas concluye con una fórmula de racionalidad en el empleo de las medidas penales.¹²

Digo todo esto, bien sabido por los penalistas —y por la sociedad en pleno, espero—, para localizar el tema de mi artículo en el centro de las atenciones del Estado y de los intereses del ser humano al que sirve la sociedad política. De ahí que los constitucionalistas se ocupen con énfasis y gran frecuencia del orden jurídico penal: sus disposiciones, sus órganos, sus fronteras; y también de ahí que los penalistas deban volver la mirada —como lo hacen— a los principios de la Constitución democrática, que deben informar el orden jurídico de los delitos y las penas, la persecución, el enjuiciamiento y la ejecución de las sentencias que emiten los tribunales penales.

Esta doble mirada se ha presentado con especial acento en el régimen penal mexicano de los últimos años, que suscita múltiples dudas y reproches frecuentemente expresados. Así se observó en el curso de las Jornadas sobre Justicia Penal organizadas con la hospitalidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y con el acompañamiento de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. A estas tareas han contribuido otros organismos de estudios superiores e investigación científica, entre los que destaca el Instituto Nacional de Ciencias Penales. También se ha contado con el apoyo del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Ciudad de México).

II. LAS REFORMAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Los estudiosos de estos temas, dentro y fuera de México, nos han puesto en guardia frente al peligro de regresión autoritaria que se observa en el sistema penal de muchos países. Sólo daré cuenta de estas advertencias invocando el pensamiento de algunos tratadistas, que he citado con frecuencia. Resumen los peligros y los temores. Olga Islas de González Mariscal —a quien se debe buena parte del gran esfuerzo aplicado a la organización de las Jornadas— señala: hoy se “avizora un derecho penal máximo, en vez de uno mínimo. El legislador crea nuevos tipos penales, amplía los ya existentes y eleva irracionalmente las punibilidades. En ocasiones las leyes se vuelven

¹² Para que “toda pena no sea violencia de uno o de muchos contra un particular ciudadano, debe esencialmente ser pública, pronta, necesaria, la más pequeña de las posibles en las circunstancias actuales, proporcionada a los delitos, dictada por las leyes”. *De los delitos y de las penas...*, *cit.*, p. 323.

menos precisas para dificultar la delimitación de lo punible. Se contraría así el principio de certeza”.¹³

La eminente jurista francesa Mireille Delmas-Marty señala que “el derecho penal nacional tardó siglos en integrar los derechos fundamentales, y el temor de muchos penalistas, hoy, es que la mundialización impone un derecho penal regresivo y opresivo, que sacrificaría la legitimidad con el único objetivo de ser eficaz”.¹⁴ Raúl Zaffaroni se refiere al “avance contra el tradicional derecho penal liberal o de garantías”; para ello se “invocan estados de excepción o emergencias justificantes”.¹⁵ Estas ideas han presidido las reflexiones de las Jornadas sobre Justicia Penal, sobre todo cuando se analizan ciertas reformas constitucionales de los últimos lustros.

Las Jornadas han llevado adelante un amplio examen de los grandes temas de la justicia penal, a los que se refieren específicamente y con detalle otros trabajos de esta obra colectiva. Por lo que hace a la normativa constitucional, se han multiplicado los decretos de reforma al texto constitucional en asuntos del orden penal o aledaños e influyentes en éste. El poder revisor de la Constitución ha actuado con insólita diligencia, a título de “legislador motorizado”, expresión de Gustavo Zagrebelsky sobre el creador de leyes en el plano secundario. Hemos confiado nuestra vida a la reforma de las normas —escribió hace un siglo Emilio Rabasa en un ilustrado comentario sobre la Constitución de 1857, resistida por una realidad inamovible—, pero las normas de esta naturaleza han mostrado su incurable incompetencia.¹⁶ Consumadas las reformas constitucionales, la realidad se impone de nuevo y frustra, resistente, las mejores intenciones. A este fenómeno se han referido los participantes en las Jornadas.

Por supuesto, no pretendo relatar ahora el desarrollo de las copiosas reformas incorporadas en la Constitución a partir de 1917. Fueron relativamente escasas —aunque importantes, de signo predominantemente liberal y democrático— en los primeros setenta y cinco años contados desde la promulgación de ese texto.¹⁷ El proceso reformador cobró velocidad y alcance

¹³ “El desarrollo del sistema penal mexicano en el siglo XX”, en varios autores, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 812.

¹⁴ “Discurso”, en García Ramírez, S. e Islas de González Mariscal, O. (coords.), *Panorama internacional sobre justicia penal. Proceso penal y justicia penal internacional. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. XXIII.

¹⁵ *El enemigo en el derecho penal*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 14.

¹⁶ *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, p. 8.

¹⁷ Cfr. García Ramírez, *La Constitución y el sistema penal...*, cit., pp. 61 y ss.

en 1993, año en que operó una revisión amplia del régimen procesal constitucional, con estimables buenos progresos y siembra de algunos problemas. En las últimas dos décadas, que es el tiempo de vida de nuestras Jornadas sobre Justicia Penal, se han multiplicado los cambios, incontenibles y no siempre fieles a una carta de navegación que mejore, reflexivamente, la seguridad pública y la justicia penal.

En la etapa de 1994 a 2005 hubo varias reformas acerca de cuestiones penales o con repercusión sobre éstas, a saber: Poder Judicial y Ministerio Público (1994,¹⁸ diversos artículos); preceptos del enjuiciamiento penal (1996,¹⁹ una, y 1999,²⁰ otra,²¹ en numerosos preceptos); derechos de la víctima u ofendido (2000,²² artículo 20); cumplimiento de la pena de prisión en lugar cercano al domicilio del sentenciado (2001,²³ artículo 18); seguridad nacional (2004,²⁴ artículo 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI); Corte Penal Internacional (primera de 2005,²⁵ artículo 21); conocimiento de delitos federales por autoridades comunes (segunda de 2005,²⁶ artículo 73, fracción XXI); supresión de la pena capital (tercera de 2005,²⁷ artículos 14 y 22), y justicia para adolescentes que infringen leyes penales (cuarta de 2005,²⁸ artículo 18).²⁹

Otra etapa en el caudal de cambios se identifica a partir de las reformas publicadas el 18 de junio de 2008, que introdujeron un modelo de enjuiciamiento identificado como “sistema penal acusatorio”, un régimen de excepción en materia de delincuencia organizada —cuyo origen se lo-

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 31 de diciembre de 1994.

¹⁹ *DOF* del 3 de julio de 1996.

²⁰ *DOF* del 8 de marzo de 1999.

²¹ Ésta fue promovida por iniciativa —de fuerte corte autoritario— del 7 de diciembre de 1997. *Cf.* mi comentario en García Ramírez, *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 74.

²² *DOF* del 21 de septiembre de 2000.

²³ *DOF* del 14 de agosto de 2001.

²⁴ *DOF* del 5 de abril de 2004.

²⁵ *DOF* del 20 de junio de 2005.

²⁶ *DOF* del 28 de noviembre de 2005.

²⁷ *DOF* del 9 de diciembre de 2005.

²⁸ *DOF* del 12 de diciembre de 2005.

²⁹ En torno a las reformas penales a partir de 1993, así como a diversos proyectos de reforma, me remito a mis libros: *Poder Judicial y Ministerio Público*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006; *Delincuencia organizada...*, *cit.*, pp. 33 y ss.; *El nuevo procedimiento penal mexicano. Las reformas de 1993-2000*, 3a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 3 y ss.; *La reforma penal constitucional...*, *cit.*, en numerosas páginas.

caliza en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de 1996—, principalmente, y bases de la seguridad pública.³⁰ Esta etapa —que aportó la centralización del orden penal procesal y ejecutivo— comprende, además, las reformas relativas a secuestro (2009,³¹ artículo 73, fracción XXI); disposición transitoria sobre el régimen de adolescentes en conflicto con la ley penal (2009);³² derechos humanos en general y reinserción social (2011,³³ diversos artículos); trata de personas (2011,³⁴ artículos 19, 20 y 73, fracción XXI); delitos contra periodistas, derecho a la información y libertades de expresión y de imprenta (2012,³⁵ artículo 73, fracción XXI); legislación procesal y ejecutiva penal única, así como la relativa a mecanismos alternativos de solución de controversias (2013,³⁶ artículo 73, fracción XXI); Fiscalía General (2014,³⁷ varios artículos); sistema nacional anticorrupción (2015,³⁸ varios artículos); legislación nacional sobre justicia penal para adolescentes (2015,³⁹ artículos 18 y 73, fracción XXI); emisión de leyes generales para la persecución de diversos delitos (2015,⁴⁰ artículo 73, fracción XXI); Ciudad de México, que tiene algunas implicaciones en el orden penal (2016,⁴¹ varios artículos), Ley General de Víctimas (2016,⁴² artículo 73, fracción XXIX-X), y régimen transitorio sobre la Fiscalía General (2018,⁴³ artículo decimosexto transitorio del decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014). Más tarde llegarían las abundantes reformas de 2018-2019, que trajeron consigo regresiones inquietantes a las que me referiré en otras páginas de este artículo.

Entre las atribuciones del Congreso de la Unión (artículo 73) se ha incluido la facultad legislativa en materia de procedimiento penal, soluciones alternas al proceso y la ejecución de penas, así como “justicia penal”

³⁰ *DOF* del 18 de junio de 2008. Además de las otras obras citadas en este artículo, me he ocupado de la reforma de 2008 en *Temas del nuevo procedimiento penal. Las reformas de 1996, 2008, 2013 y 2014*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

³¹ *DOF* del 4 de mayo de 2009.

³² *DOF* del 14 de agosto de 2009.

³³ *DOF* del 10 de junio de 2011.

³⁴ *DOF* del 14 de julio de 2011.

³⁵ *DOF* del 25 de junio de 2012.

³⁶ *DOF* del 8 de octubre de 2013.

³⁷ *DOF* del 10 de febrero de 2014.

³⁸ *DOF* del 27 de mayo de 2015.

³⁹ *DOF* del 2 de julio de 2015.

⁴⁰ *DOF* del 10 de julio de 2015.

⁴¹ *DOF* del 29 de enero de 2016.

⁴² *DOF* del 25 de julio de 2016.

⁴³ *DOF* del 27 de agosto de 2018.

para adolescentes. En el rubro correctivo de la dispersión legislativa —que finalmente desembocan en la expansión del centralismo penal— figuran algunos pasos que constan en la relación que antes formulé: variación de competencia por motivo de conexidad (reformas de 1996: conexidad en general; y 2012: conexidad relacionada con delitos contra periodistas y otros supuestos en que se afecte, limite o menoscabe el derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta), concurrencia persecutoria con respecto a delitos federales (reforma de 2005), federalización o centralización —como se prefiera decirlo— en lo que respecta a delincuencia organizada (reforma de 2008) y leyes generales relativas a secuestro (reforma de 2009), trata de personas (2011), delitos electorales (2014), desaparición forzada de personas (2015), formas diversas de privación ilegal de la libertad (*idem*), y tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (*idem*). Por lo que toca a la ejecución de penas, se ha echado mano de convenios entre la Federación y las entidades federativas, sistema alentado desde 1917 y fortalecido en 1965.⁴⁴

Las leyes generales son una figura novedosa en el texto constitucional,⁴⁵ examinada en las Jornadas sobre Justicia Penal. Por lo que toca a esta materia, aparecieron en la reforma de 2009 sobre secuestro: el Congreso de la Unión emitirá una ley general “que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el [entonces] Distrito Federal [ahora Ciudad de México], los Estados y los Municipios”. El mismo alcance ha figurado en otras reformas a la fracción XXI del artículo 73 constitucional. A fin de cuentas, las leyes generales podrían abarcar el ámbito completo —o casi— de la persecución de los delitos contemplados en ellas, puesto que la regulación de tipos, sanciones, competencia y coordinación sólo es el mínimo que deben atender esos ordenamientos.

⁴⁴ Cfr. mi reseña en *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 50 y ss.

⁴⁵ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a las leyes generales como “aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano”. Se trata de leyes que “no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”, en la medida en que respecto a ellas “el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional”. Tesis P. VII/2007, “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, registro 172739, p. 5.

III. LOS TEMAS DE LAS JORNADAS: EL ORDEN CONSTITUCIONAL

Enseguida mencionaré los temas relacionados directamente con el ordenamiento constitucional —proyectado o vigente— que fueron materia de análisis en las Jornadas. Debo aclarar que numerosas cuestiones examinadas en éstas también tienen sustento o implicaciones constitucionales, aunque su desarrollo se refirió más bien al régimen legal secundario o a otros ámbitos aledaños.

Las Jornadas sobre Justicia Penal montaron un foro idóneo para examinar el progreso —y el retroceso, en su caso— de la normativa penal, tanto constitucional como secundaria. En las Primeras Jornadas, cuya memoria se publicó en 2001,⁴⁶ esta materia quedó bajo el lente de Jesús Zamora Pierce (“La reforma constitucional de 1996”). En las Segundas Jornadas —ocupadas de diversos asuntos del orden punitivo, y documentadas en 2003—⁴⁷ aparecieron algunas cuestiones del sistema penal internacional, enlazado con el constitucional interno. En las Cuartas —con memoria de 2005—,⁴⁸ se examinó la seguridad pública en el ámbito de la nación, que ha sido tema emergente en el texto constitucional; lo abordaron Ernesto López Portillo (“Seguridad pública: dos modelos”) y René Jiménez Ornelas (“Seguridad pública”). Las Quintas Jornadas, con memoria de 2006,⁴⁹ permitieron que varios conferenciantes nos ocupásemos del estudio de posibles reformas penales constitucionales. Los mencionaré por el orden de presentación en esa memoria: Sergio García Ramírez (“La iniciativa de reforma constitucional en materia penal del 29 de marzo de 2004”), Olga Islas de González Mariscal (“Reformas penales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”), Bernardo León Olea (“Justicia penal y reformas penales constitucionales”) y Jorge Zermeño Infante (“Reformas penales constitucionales”).

⁴⁶ García Ramírez, S. y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000). Primeras Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

⁴⁷ García Ramírez, S. y Vargas Casillas, L. (coords.), *Proyectos legislativos y otros temas penales. Segundas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

⁴⁸ García Ramírez, S. et al. (coords.), *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística. Cuartas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

⁴⁹ García Ramírez, S. et al. (coords.), *La reforma a la justicia penal. Quintas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

En las Sextas Jornadas, cuya memoria se publicó en 2006,⁵⁰ Carlos F. Natarén Nandayapa estudió los “Aspectos constitucionales sobre el modelo de combate a la delincuencia organizada en México”. Las Séptimas Jornadas —con memoria de 2007—⁵¹ se desarrollaron en paralelo con el Congreso Internacional sobre Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, que dedicó una mesa a la materia penal, incluyó el examen del régimen constitucional sobre menores infractores —como antes se decía, a cambio de que hoy se hable de adolescentes en conflicto con la ley penal— en la que participó Ruth Villanueva Castilleja (“La reforma al artículo 18 constitucional y su impacto en el sistema de menores infractores”).

El tema central de las Novenas Jornadas fue la muy relevante reforma penal constitucional promovida en 2007 y consumada en 2008, analizada por legisladores, juzgadores, abogados postulantes, catedráticos, investigadores y defensores de derechos humanos, cuyos trabajos figuran en la memoria de 2009.⁵² Es importante destacar la presencia de legisladores de diversos partidos políticos y otros actores que intervinieron en esa reforma: César Camacho Quiroz (“Propósitos trascendentales de la reforma”), Andrés Lozano Lozano (“Crisis del sistema de justicia y propuestas de reforma”), Felipe Borrego Estrada (“Algunos avances de la reforma penal constitucional en materia de justicia penal y seguridad”), Alejandro González Alcocer (“Reflexiones sobre el trabajo legislativo”), Pedro Joaquín Coldwell (“Ejes centrales de la reforma”) y Pablo Gómez Álvarez (“Comentarios críticos sobre el proyecto de reforma”).

En el análisis de la reforma de 2008 participaron igualmente numerosos académicos, en su mayoría miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, y funcionarios públicos, a quienes menciono según el orden de las mesas en las que intervinieron: Rodolfo Félix Cárdenas (“Algunas observaciones críticas a la futura reforma constitucional con especial mención a la delincuencia organizada”), Moisés Moreno Hernández (“Impactos de las reformas constitucionales en el ámbito de la procuración de justicia”), Antonio González García (“La reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública. Perspectiva judicial”), Sergio García Ramírez (“La reforma penal constitucional [en el proyecto] de 2007”), Olga Islas de González

⁵⁰ García Ramírez, S. *et al.* (coords.), *Temas actuales de justicia penal. Sextas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

⁵¹ García Ramírez, S. e Islas de González Mariscal, O. (coords.), *Panorama internacional sobre justicia penal...*, *cit.*

⁵² García Ramírez, S. e Islas de González Mariscal, O. (coords.), *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Mariscal (“La justicia penal en la reforma constitucional de 2008”), Carlos Natarén Nandayapa (“Breves reflexiones sobre algunos de los retos en el diseño del nuevo proceso penal ordinario”), Enrique Díaz Aranda (“La reforma al artículo 16 constitucional y la comprobación del delito”), José Ovalle Favela (“Las reformas a los artículos 16 y 19 de la Constitución Política”), Emilio Álvarez Icaza Longoria (“La reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública”), Luis García-López Guerrero (“La reforma en materia de justicia penal en el contexto de los derechos humanos”), Manuel Vidaurri Aréchiga (“La reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública 2007-2008: notas y comentarios”), César Esquinca Muñoa (“La defensoría pública”) y Jesús Zamora Pierce (“Proceso penal y justicia alternativa”).

Fue intenso el debate sostenido en torno a las reformas constitucionales de 2008, elogiadas por muchos observadores, y cuestionadas —en diversos aspectos— por otros. Se trata de los cambios constitucionales de mayor trascendencia en los últimos años, que modificaron fuertemente el sistema penal mexicano, sobre todo en materia procesal. No es posible dar cuenta aquí de todas las opiniones vertidas en el examen de esas reformas. Me he referido a ellas como el giro que bifurcó el orden procesal penal en México —acogiendo novedades captadas en la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada, que ya mencioné— estableciendo el deslinde entre el régimen ordinario, receptor de derechos y garantías muy apreciables, y un régimen advenedizo al que muchos analistas han calificado como vertiente del “derecho penal del enemigo”.⁵³

En las Décimas Jornadas sobre Justicia Penal —documentadas en publicación de 2011—,⁵⁴ varios ponentes se ocuparon nuevamente de puntos constitucionales asociados al orden penal: Juan N. Silva Meza (“Reforma penal y Poder Judicial”), Marco Antonio Díaz de León (“Las garantías individuales en la reforma constitucional de 2008”), Carlos F. Natarén Nandayapa (“La vinculación a proceso en el nuevo proceso penal mexicano”), Mercedes Peláez Ferrusca (“Reforma penitenciaria 2008-2009”) y Ruth Vi-

⁵³ Al respecto, *cfr.* Guerrero Agripino, Luis Felipe —que se refiere a este tema y al régimen de la delincuencia organizada—, *El delito de delincuencia organizada. Algunos aspectos penales, criminológicos y político-criminales*, 2a. ed., México, Ubijus-Universidad de Guanajuato, 2012; Astrain Bañuelos, Leandro Eduardo, *El derecho penal del enemigo en un Estado constitucional: especial referencia en México*, México, Marcial Pons, 2017, y Rojas Valdez, Eduardo, “El derecho penal del enemigo: condición o negación del Estado constitucional”, *Criminalia*, México, año LXXXII-2, pp. 228 y ss.

⁵⁴ Varios autores, *Reforma penal. Décimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

lanueva Castilleja (“Implementación de la reforma constitucional: justicia para adolescentes”).

En las Undécimas Jornadas —también con memoria de 2011—⁵⁵ se analizó la figura constitucional y procesal del Ministerio Público por parte de René González de la Vega (“Autonomía del Ministerio Público”) y Miguel Carbonell (“El Ministerio Público en la reforma constitucional de 2008”). En las Decimoterceras Jornadas —memoria de 2013—,⁵⁶ José Ramón Cossío Díaz se refirió a “El silencioso avance del estado de excepción”. Luis González Placencia intervino en las Decimocuartas Jornadas (“Implicaciones de la reforma constitucional de junio de 2011 para el derecho y el sistema penal de México”), cuya memoria fue publicada en 2014.⁵⁷ Es importante mencionar que en estas Decimocuartas Jornadas se examinaron aportaciones a los derechos y garantías de carácter penal por parte de los órganos del sistema interamericano de tutela de los derechos humanos. Esta presentación quedó a cargo del autor de estas líneas (“Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos. Implicaciones penales”) y de los profesores J. Jesús Orozco Henríquez y Karla Quintana Osuna (“Criterios relevantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplicables a la justicia penal”), y de Eduardo Ferrer Mac-Gregor (“La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal”). Destacó la relevancia de esos criterios jurisprudenciales en diversas dimensiones: sustantiva, procesal y ejecutiva.

En las Decimoquintas Jornadas, documentadas en memoria de 2016,⁵⁸ hubo intervenciones de Enrique Díaz Aranda (“Disfunciones del derecho penal con el Código Nacional de Procedimientos Penales ¿anticonstitucionalidad?”), Marco Antonio Díaz de León (“Cuestiones sobre la constitucionalidad del procedimiento abreviado en el Código Nacional de Procedimientos Penales”) y Victoria Adato Green (“Posibles aspectos de inconstitucionalidad en el Código Nacional de Procedimientos Penales”). La materia penal

⁵⁵ García Ramírez, S. e Islas de González Mariscal, O. (coords.), *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

⁵⁶ García Ramírez, S. et al. (coords.), *Código Penal para el Distrito Federal a diez años de vigencia. XIII Jornadas sobre Justicia Penal “Rafael Márquez Piñero”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

⁵⁷ García Ramírez, S. et al. (coords.), *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos. Influencia y repercusión en la justicia penal*, México, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

⁵⁸ García Ramírez, S. e Islas de González Mariscal, O. (coords.), *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

constitucional ocupó el foro de las Decimosextas Jornadas bajo el rubro de “Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo”, recogida en memoria de 2017,⁵⁹ a través de exposiciones formuladas por Sergio García Ramírez (“La Constitución y el sistema penal: setenta y cinco años: 1940-2015”), Olga Islas de González Mariscal (“La unificación de la legislación penal”), Enrique Díaz Aranda (“Evolución del causalismo al funcionalismo ¿en la legislación penal mexicana?”), Jorge Nader Kuri (“La tutela penal de la función administrativa en México”), Fernando García Cordero (“El sistema penal oral y acusatorio: retos y desafíos”), Julio Hernández Pliego (“La prisión preventiva y su evolución en 75 años”), Ricardo Ojeda Bohórquez (“El debido proceso en el amparo penal”) y Ruth Villanueva (“Régimen de menores de edad que infringen la ley penal”).

En las Decimoséptimas Jornadas —con memoria publicada en 2017—⁶⁰ continuó el estudio de algunos extremos de las reformas constitucionales, a cargo de Moisés Moreno Hernández (“Retos y perspectivas del nuevo sistema de justicia penal: algunos objetivos frustrados de la reforma constitucional de 2008”). En el marco de las Decimoctavas Jornadas —con memoria de 2018—⁶¹ nos ocupamos del orden penal constitucional, Sergio García Ramírez (“Temas penales en la Constitución”), Carlos Natarén Nandayapa (“Proceso penal y democracia en México. Una lectura alternativa de las reformas a la Constitución de 1917 y la justicia penal”), Ximena Medellín Urquiaga (“Derechos de las víctimas: más de un siglo de debate constitucional”), José Díaz de León Cruz (“Formas limitativas de la libertad previstas en la Constitución mexicana”), Alicia Azzolini Bincaz (“El sistema penal constitucional [191-2017]. Regímenes especiales; justicia para adolescentes”), Guillermo Zepeda Lecuona (“La impunidad penal y la Constitución mexicana”), Ruth Villanueva Castilleja (“La Constitución y la realidad del sistema penal: sistema penal penitenciario”), Rodolfo Félix Cárdenas (“Principales iniciativas de reforma constitucional al proceso penal acusatorio y su congruencia o no con el modelo procesal”), Rodrigo Gutiérrez Rivas y Daniela Sánchez Carro (“La expansión constitucional el concepto de seguridad en el marco del Estado neoliberal”), y Luis Rodríguez Manza-

⁵⁹ García Ramírez, S. e Islas de González Mariscal, O. (coords.), *Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo*, México, Inacipe-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

⁶⁰ García Ramírez, S. et al. (coords.), *Seguridad pública y justicia penal. ¿A dónde vamos? Homenaje al Dr. Marco Antonio Díaz de León Sagaón*, México, Inacipe-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

⁶¹ García Ramírez, S. et al. (coords.), *Sistema penal y Constitución (1917-2017). Entre la norma y la realidad*, México, Inacipe-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

nera (“Una Constitución sin política criminológica definida”). Finalmente, reiteraré el examen de la materia penal constitucional en las Vigésimas Jornadas de Justicia Penal (“Seguridad y justicia penal. Plan nacional y reforma constitucional”), celebradas en 2019, con las que concluye el ciclo de los primeros veinte años de trabajo cumplido por estos encuentros sobre justicia penal.

IV. BREVE COMENTARIO SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS

Trazado el sucinto panorama acerca de la presencia del marco constitucional en las Jornadas sobre Justicia Penal, me permitiré agregar algunas consideraciones personales —compartidas con muchos colegas— acerca de aquella normativa, especialmente en lo que corresponde a soluciones que considero desafortunadas y que ameritan reconsideración, sugerida con frecuencia. Para ello invocaré puntos de vista expuestos en numerosas publicaciones y en las propias Jornadas.

De entrada, reconozco aciertos y progresos, que pudieron ser mayores y de los que también me he ocupado en esos encuentros. Es lamentable que no haya existido —y no exista ahora mismo— una línea conductora de las reformas constitucionales y secundarias fincada en una política criminal bien trazada y siempre consecuente con la tutela de los derechos, las libertades y los requerimientos de una sociedad democrática. El ideal del derecho penal mínimo se ha oscurecido —problema que no es privativo del orden jurídico mexicano—;⁶² la lucha contra la criminalidad —una tarea mal cumplida por el Estado— no ha conseguido los resultados apetecidos, y han llegado a la Constitución medidas autoritarias de discutible legitimidad.

Como dije, la importante reforma de 2008 —una “reforma *ambigua*”,⁶³ a media vía entre el autoritarismo y la democracia— bifurcó el sistema penal mexicano: de una parte, el orden liberal y democrático; de la otra, las soluciones autoritarias. Esta fue una herencia, “constitucionalizada” y agravada, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a la que oportunamente calificué como el “bebé de Rosemary”, aludiendo a un filme famoso en el que se describe la generación de una nueva especie de origen diabólico, que pretendería dominar el futuro. Aquella ley fue nuestro “bebé

⁶² Cfr. Polaino Navarrete, Miguel, “La controvertida función del derecho penal en las sociedades modernas”, en Jakobs, Günther y Polaino Navarrete, Miguel, *El derecho penal ante las sociedades modernas (dos estudios de dogmática penal y política criminal)*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2006, p. 76.

⁶³ Cfr. García Ramírez, *La reforma penal constitucional...*, *cit.*, pp. 537 y ss.

de Rosemary”.⁶⁴ De ahí que también hubiese afirmado en 2007, frente a la inminente reforma, que ésta equivaldría a poner gotas de veneno en un vaso de agua fresca.⁶⁵

La reforma de 2008 trajo consigo, al lado de indudables progresos alcanzados en una trabajosa conciliación entre corrientes democráticas y autoritarias, varios retrocesos que ponen en peligro —y ya han dañado, ciertamente— la mejor tradición penalista que adoptó México durante los años precedentes, como tendencia prevaleciente en el orden normativo, aunque con tropiezos prácticos muy graves. En las ideas que presidieron la reforma de 2008 apareció la impugnación de lo que algunos legisladores denominaron “falso garantismo”⁶⁶ y que pretendieron sustituir —y de hecho lo lograron— con soluciones legislativas que reducen derechos y libertades. Bajo este signo ominoso prosperaron algunas novedades, como la reducción drástica de las exigencias para el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, olvidando que la ligereza en esa acción puede causar males de suma gravedad, y suponiendo —como alivio para las preocupaciones de un garantismo exigente— que si en esta etapa de la persecución se incurre en abusos o errores, habrá momento para corregirlos cuando la autoridad judicial se pronuncie sobre el caso. Pero esto sucederá —y no lo vieron así los legisladores— cuando ha avanzado la afectación de los derechos del presunto responsable.⁶⁷

Otro paso en falso de las reformas constitucionales ha sido la reducción de la autoridad efectiva del Ministerio Público sobre la policía que le “auxilia”, autoridad que no sólo es prenda de buen orden persecutorio, sino garantía para los derechos de los ciudadanos (o así debiera ser).⁶⁸ Este problema, suscitado por el nuevo giro que aportó la reforma de 2008, se ha incrementado a través de las reformas incorporadas en 2019, a las que adelante me referiré, que alteran el orden civil de la seguridad pública.

Es claro que la solución de los litigios de figura penal no puede correr invariablemente por la vía de los tribunales, que no están en condiciones de

⁶⁴ Así lo calificué, inicialmente, en un artículo aparecido en el diario *Excelsior* el 25 de abril de 1966, y posteriormente en otro artículo en el mismo diario, el 14 de noviembre de 1996: “El bebé de Rosemary ya nació”. En muchas ocasiones he reiterado la metáfora. *Cfr. Delincuencia organizada...*, *cit.*, p. 89.

⁶⁵ *Cfr.* mi prólogo a *La reforma penal constitucional...*, *cit.*, p. XLVII. Asimismo, *cfr.* mi artículo “¿Agua y veneno? Doble sistema penal”, *Examen*, núm. 157, año XIX, marzo de 2008, pp. 16 y 17.

⁶⁶ *Cfr.* mi reseña y comentario en *La reforma penal constitucional...*, *cit.*, pp. 37 y 38.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 29 y ss.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 24 y ss.

resolver en términos razonables la voluminosa totalidad de aquéllos, a pesar de la enorme cifra negra y la deficiencia persecutoria. De ahí la nueva corriente que propone devolver la contienda penal a sus protagonistas materiales —el delincuente y la víctima— a través de una justicia restaurativa, reconstructiva, reparadora, fincada en figuras autocompositivas.⁶⁹ En principio, esta reorientación, sustentada por un amplio sector de la doctrina, es pragmática y parece plausible, sobre todo cuando abundan los delitos y flaquean las fuerzas de los tribunales. Sin embargo, también es preciso reconocer que se abrió la puerta —más todavía— a “arreglos” lamentables, que no necesariamente culminan en soluciones verdaderamente justas. A ello contribuyen las fórmulas de justicia abreviada,⁷⁰ expedita, y los amplios poderes político-criminales concedidos al Ministerio Público. La “negociación penal” no conduce siempre a la justicia en el caso concreto.

En aras de la observancia estricta de los principios acusatorios, se ha reducido la potestad judicial para indagar la verdad acerca de los hechos sobre los que debe pronunciarse. Reconozco que esta cuestión es muy delicada y se halla en la frontera entre los grandes sistemas procesales: el inquisitivo, que se desea dejar atrás, y el acusatorio, que se adopta e impulsa. Empero, la recta solución de las contiendas no deriva, si se quiere alcanzar la justicia, de verdades pactadas que pueden entrañar mentiras y abusos inaceptables. No iré más lejos en el examen de este punto, que requiere una profunda consideración a la que concurren la razón y la experiencia. Prefiero remitirme a las reflexiones que al respecto ha formulado, en páginas luminosas, uno de los procesalistas más destacados de nuestro tiempo, el profesor italiano Michele Taruffo, quien rescata a la verdad como valor en el que se cimenta la justicia.⁷¹

En 2008 se plantaron las semillas de figuras muy cuestionables y cuestionadas, que envenenaron el sistema penal. Una de ellas ha sido la prisión preventiva oficiosa, incluida en el texto constitucional bajo las reformas de 2008 y 2019; éstas agravaron los términos de aquéllas. Ciertamente se trata de una afectación del precioso derecho a la libertad, que debe verse limitado por exigencias del proceso en el caso concreto: riesgo de sustracción a la justicia u obstrucción del enjuiciamiento, e incluso protección de la víctima

⁶⁹ Cfr. García Ramírez, *El procedimiento penal...*, cit., pp. 554 y ss.

⁷⁰ Para una crítica sobre este procedimiento, cfr. Zamora Pierce, Jesús, *El procedimiento abreviado*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, y García Ramírez, *El procedimiento penal...*, cit., pp. 526 y ss.

⁷¹ Cfr., por ejemplo, *Simplemente la verdad. El juez y la construcción de los hechos*, trad. Daniela Accatino Scagliotti, Madrid, Marcial Pons, 2010, y *Proceso y decisión. Lecciones mexicanas de derecho procesal*, Madrid, Marcial Pons, 2012.

y otros sujetos en circunstancias especiales. Pero la preventiva oficiosa, que extrema los problemas inherentes a las medidas cautelares, no deriva de consideraciones del caso *sub judice*, sino se vincula a categorías de delitos, que operan automáticamente. De esta suerte, se excluyen el razonamiento del Ministerio Público y la deliberación del tribunal como sustento de la afectación de la libertad: los sustituye el “prejuicio” del legislador, que adelanta la solución uniforme de los casos justiciables.⁷²

Otra semilla plantada por la reforma de 2008, que ha germinado con fuerza en las reformas constitucionales de 2019, es la extinción de dominio —así llamada en el texto constitucional, que implica, sin embargo, una verdadera privación de dominio—, medida que corre por cuerda separada del procedimiento penal. En 2008 y 2019, el Constituyente Permanente entendió que esa privación no requiere, propiamente, un procedimiento seguido conforme a la naturaleza, las garantías y las reglas del procedimiento penal; le atribuye diferente carácter, aunque los motivos de la extinción sean estrictamente criminales —asociados a la posible comisión de delitos, sobre los que no existe certeza, como tampoco en torno a la responsabilidad de los implicados— y sus consecuencias tengan naturaleza materialmente punitiva, que oscila entre los extremos de la confiscación y el decomiso.⁷³

En el cúmulo de las reformas constitucionales practicadas en los últimos años, y examinadas en las Jornadas sobre Justicia Penal, figuran otras que también han sido materia de debate y suscitado posiciones encontradas. Entre ellas se halla la nueva orientación finalista de la prisión. Se abandonó el proyecto de readaptación social —que impera, con diversas denominaciones, en muchos instrumentos nacionales e internacionales de los que México es parte, así como en la Reglas de Mandela sobre ejecución de penas—, y fue sustituido por la reinserción social. En principio, el relevo pudiera ser inocuo, en tanto las bases de la reinserción son justamente las mismas que presidieron el régimen de readaptación, pero puede haber —y hay— desaciertos importantes en la reglamentación del tema, que ha quedado a cargo de una cuestionable ley secundaria.

Igualmente, hubo reformas al artículo 18 constitucional a propósito del sistema sustantivo y procesal concerniente a los menores de edad infractores, identificados actualmente como adolescentes en conflicto con la ley penal. A este respecto, es plausible que se reconozca al niño y al adolescente

⁷² Cfr. García Ramírez, *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 104 y 105; *Seguridad pública y justicia penal. Plan Nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 123 y ss.

⁷³ Cfr. mis consideraciones sobre la extinción de dominio en *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 196 y ss.; *Seguridad pública y justicia...*, cit., pp. 131 y ss.

como sujetos de derechos, estatuidos e interpretados bajo el principio del “interés superior de la infancia”, que deben ser respetados y garantizados, pero no parece plausible —de ahí el debate en las Jornadas— que se haya adoptado una conversión del derecho minoril en derecho penal, desconociendo el principio de especificidad que a este respecto se ha abierto paso en el curso de un siglo.⁷⁴ No predico el retorno a reales o supuestos errores atribuidos a la corriente tutelar del derecho minoril, pero sugiero el reexamen del tema para dotarlo de soluciones adecuadas que deriven de la naturaleza misma de los problemas y de exigencias sustentadas en la experiencia y en la razón.

Por último, conviene aludir a otra gran reforma constitucional de 2019, insignia de un proyecto de paz y seguridad abanderado en la campaña electoral de 2018. Se trata de la creación de un ente denominado Guardia Nacional, clave de las propuestas gubernamentales sobre seguridad pública. La deliberación en la primera etapa del Constituyente Permanente —ante el Congreso de la Unión— giró en torno a temas relevantes de esa propuesta: la distribución de competencias entre la autoridad federal y las autoridades locales —estatales y municipales—, y el carácter civil o militar de la Guardia Nacional.

Prevalció, finalmente, la orientación militar, derivada del fracaso en el establecimiento de policías locales competentes para el ejercicio de una función naturalmente civil. Esa orientación se concreta en el orden efectivamente adoptado —más allá de las palabras elusivas— para constituir y operar la Guardia Nacional, y de la autorización constitucional para que el Ejecutivo disponga de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública durante un periodo de cinco años, contados a partir de la aprobación de la reforma en 2019.

En consecuencia, se ha militarizado la seguridad pública.⁷⁵ Los autores de esta militarización han invocado en su apoyo cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, formulada al calor de casos de violación de derechos en nuestro país a partir de la intervención militar para fines de seguridad pública. Sin embargo, la jurisprudencia supranacional invocada no permite llegar a las conclusiones que esgrimen los partidarios mexicanos de esta militarización, puesto que aquélla se refiere a situaciones verdaderamente extraordinarias, excepcionales —y no está claro

⁷⁴ Cfr. García Ramírez, *Derechos humanos de los menores de edad. Perspectiva de la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 56 y ss.

⁷⁵ Cfr. García Ramírez, *Seguridad pública y justicia...*, *cit.*, pp. 61 y ss. Igualmente, cfr. mi artículo “Un error, presidente”, *El Universal*, 16 de mayo de 2020.

que en México nos hallemos en esta coyuntura, tan cercana a la del Estado fallido al que se refiere Noam Chomsky—,⁷⁶ y la sujeta a condiciones que no se satisfacen en la nueva regulación acogida en nuestro país.

V. COLOFÓN

Las Jornadas sobre Justicia Penal han ofrecido un excelente escenario para poner a la vista de estudiosos y sociedad en general los problemas de la inseguridad pública y las causas y manifestaciones de la criminalidad en México, exacerbada en los últimos años. Se ha tratado de un foro amplio, al que han accedido especialistas y expositores de diversa procedencia y al que han asistido numerosos profesionales y estudiantes —en dos décadas, ya han sido millares—. Sus resultados constan en diversas publicaciones editadas o coeditadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con el valioso apoyo de otros organismos, destacadamente el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Esta amplia revisión de temas y problemas se hizo desde la perspectiva que arroja un periodo de gran actividad en los ámbitos político, social, profesional y académico que atañen a las Jornadas. De esta manera, se cuenta con una muy útil aproximación al conocimiento de la justicia penal que opera en nuestro medio y que no sólo abarca el quehacer de los tribunales, sino comprende la suma de los esfuerzos estatales y sociales por alcanzar soluciones justicieras en materia penal.

En el examen de estas cuestiones ocupa un lugar destacado el régimen constitucional, atento a la preservación del Estado de derecho, con lo que éste entraña para las libertades y los derechos de los individuos, así como para los deberes precisos e indeclinables del poder público. En nuestro panorama destacan diversos avances de la normativa constitucional, a la luz de los valores y principios propios de una sociedad democrática, pero también se advierten normas y decisiones de otro signo, que contravienen la línea liberal del derecho penal moderno y generan situaciones críticas en un espacio caracterizado por el constante riesgo en el que se encuentran los derechos y las libertades, y en el que peligra la práctica efectiva del sistema democrático. Existe, pues, una realidad heterogénea: dos caras de la luna, percibidas y analizadas, señaladas y cuestionadas durante veinte años en el relevante foro de las Jornadas sobre Justicia Penal.

⁷⁶ *Failed States. The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, New York, Metropolitan Books, 2006, p. 1.