

CRIMINOLOGÍA, CRIMINALÍSTICA Y VICTIMOLOGÍA

CRIMINOLOGÍA Y TEMAS RELACIONADOS

Luis RODRÍGUEZ MANZANERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las Jornadas sobre Justicia Penal*. III. *La Constitución*. IV. *El sistema penal*. V. *La aportación internacional*. VI. *La seguridad pública*. VII. *La prevención*. VIII. *El drama penitenciario*. IX. *Victimología y derecho victimal*. X. *Menores de edad en conflicto con la ley*. XI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Las Jornadas sobre Justicia Penal organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México con la colaboración de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, han cumplido ya 20 años de fructífera labor, y se han convertido en el foro más constante e importante de la especialidad en nuestro país.

En este año (2020) estamos celebrando el 80 Aniversario tanto del Instituto de Investigaciones Jurídicas como de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, pues ambos fueron fundados en 1940; el primero nace como el Instituto de Derecho Comparado de la UNAM, y la segunda se constituyó por un grupo de penalistas ilustres que estaban publicando la revista *Criminalia*.

Las memorias de estas Jornadas son un documento invaluable para poder entender el desarrollo de la justicia penal en lo que va del siglo XXI; a través de los 20 tomos publicados pueden apreciarse los cambios legislativos y las variaciones teóricas en la doctrina, así como la transformación de la realidad social.

Esta obra, coordinada por Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal, eminentes maestros, ha sido posible gracias al apoyo edito-

* Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, investigador emérito del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

rial del propio Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

La intención de este artículo es presentar una visión general de los temas que se trataron con mayor frecuencia, y que interesan de manera especial a la criminología.

II. LAS JORNADAS SOBRE JUSTICIA PENAL

Las Jornadas, como es natural, han tenido una orientación esencialmente jurídica, sin embargo, no se olvidó de incluir temas y enfoques de otras ciencias consideradas dentro de la llamada enciclopedia de las ciencias penales.

A veces denominadas como auxiliares del derecho penal, en realidad son básicas para fundamentar aspectos normativos y de dogmática, ya que la metodología y la historia, así como las ciencias fácticas (criminología, criminalística, medicina forense, victimología, etcétera), tienen la función de explicar la realidad y dar las bases para la elaboración y aplicación de la norma.

III. LA CONSTITUCIÓN

Era de esperarse que un tema de la mayor importancia lo representa la Constitución, no sólo por la cantidad de reformas que sufrió en este plazo sino porque se recordó el centenario de su aprobación (1917-2017).

Desde el punto de vista de la criminología, la Constitución es el espejo donde vemos reflejada la política criminológica del Estado; es decir, el conjunto de medidas que adopta éste para enfrentar la criminalidad, muchas de las cuales son de esencia penal (lo que es propiamente la política criminal).

Hay dos modelos de política criminal encontrados:

- 1) El primero que opta por la vía punitiva y represiva, proponiendo aumentos de punibilidad, endurecimiento de las penas, más tipos penales, más prisión y menos beneficios penitenciarios, bajar la edad penal, pasar a los menores infractores a una justicia penal, mayor discrecionalidad policiaca.
- 2) El segundo que pone énfasis en un derecho penal mínimo, diversificación de formas de resolución de conflictos, alternativas a la prisión,

protección a los menores, ampliación de garantías, apoyo a las víctimas, prevención más que represión, en una palabra, justicia social.

Los problemas sociales, entre ellos la criminalidad, no pueden tratar de resolverse exclusivamente con una política criminal, es decir puramente penal, pues esta es la *ultima ratio*, y debe utilizarse sólo para casos extremos, cuando ya los demás medios han fracasado.

Dentro de la política propiamente criminológica debe prevalecer la política social, como acción del Estado encaminada a aliviar y mejorar la situación y las condiciones jurídicas, económicas y sociales de la población, muy especialmente de los desvalidos y vulnerables.

Al hacer el análisis criminológico de las reformas constitucionales en materia penal, no queda claro cuál es la política del Estado mexicano y si el discurso, en principio preventivo y garantista, coincide con la realidad.

Algunas reformas han representado grandes avances como lo es la eliminación de la pena de muerte (desde la criminología) o la inclusión de los derechos de las víctimas (desde la victimología), pero hay también retrocesos, como enviar a los menores al ámbito penal, o plantear un sistema procesal de excepción para la delincuencia organizada y otros supuestos.

Tenemos entonces una ambivalencia y un doble discurso, por ejemplo, la presunción de inocencia *versus* la prisión preventiva oficiosa o el arraigo, todo envuelto en una nueva terminología, con lenguaje oscuro y en ocasiones confuso.

Esta ambigüedad y falta de claridad nos impide analizar y descifrar una política clara, con objetivos precisos, que pueda evaluarse científicamente, que pueda responder a preguntas fundamentales en política criminal, como la función misma del orden punitivo, la utilidad y la proporcionalidad de las penas, la necesidad de tipificar ciertas conductas o de criminalizar a ciertos individuos, la oportunidad y forma de juzgar, el fin de la ejecución de las penas.

IV. EL SISTEMA PENAL

En estos primeros 20 años del siglo presente, se ha intentado una transformación radical al sistema penal, un poco desordenada y con contradicciones evidentes; no puede negarse que hay avances, pero también retrocesos.

La reforma se ha centrado en mucho en los aspectos procesales, tanto en adultos como en adolescentes, así como en la cuestión penitenciaria, de-

jando a un lado las cuestiones sustantivas, parece más importante el cómo hacer las cosas que el por qué y para qué.

Es claro que la gran materia pendiente es la unificación de la legislación penal, la necesidad de un código penal único, vieja aspiración de los más importantes tratadistas, pero un código con una clara política de derecho penal mínimo, y con un firme sustento criminológico, de acuerdo con la realidad.

Durante las jornadas se fue analizando cómo se transformaba (y aumentaba) la criminalidad; ahora veamos cuál es la realidad actual del fenómeno criminal en México, basándonos en la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe 2019) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Durante 2018 se cometieron un poco más de 33'000,000 (treinta y tres millones) de delitos, o sea 37,807 delitos por cada 100,000 habitantes.

A estos delitos están asociadas 24'700,000 de víctimas mayores de 18 años, lo que representa 28,269 víctimas por cada 100,000 habitantes.

En la encuesta, el 33.9% de los hogares reportó que al menos uno de los miembros de la familia fue víctima de un delito en el año anterior.

Para enfrentar este fenómeno, según el estudio IGI-Mex 2018 (Índice Global de Impunidad) el país cuenta con una fuerza policiaca de 130,000 policías, cuando debería tener 236,000. Un mínimo recomendable es contar con 1.8 policías por cada 1,000 habitantes; en México, para el año en estudio se tenía 0.8 policías evaluados por cada 1,000 habitantes.

Este déficit de 50.86%, se ha intentado suplir en los últimos dos años con miembros de las fuerzas armadas, ejército y marina, lo que nos parece impropio e inadecuado.

En cuanto a la policía judicial o ministerial (policía de investigación), son 8.12 por cada 100,000 habitantes, y en cuanto a carga de trabajo, hay 6.4 agentes por cada mil delitos registrados; es decir, que le tocarían 156 casos a cada agente.

En la procuración de justicia la situación es también preocupante, pues en el país hay 6.3 ministerios públicos por cada 100,000 habitantes; para cada mil delitos registrados hay 4.9 ministerios públicos, lo que implica que cada fiscal debe atender 204 asuntos.

En el área judicial, México tiene cuatro jueces y magistrados por cada 100,000 habitantes; consideremos que la media en los países democráticos es de 16 juzgadores por cada 100,000 habitantes.

Y en las otras partes del sistema la situación es también grave; los peritos son 2.8 por cada 1,000 delitos registrados (8,600 peritos en la república

mexicana, de los cuales 1,200 en la Fiscalía de la Ciudad de México y 1,734 en la Fiscalía General de la República).

Y mejor no hablar de defensores de oficio y menos aún de los defensores o asesores jurídicos de las víctimas, cuya carencia impide un equilibrio y una real asistencia a las víctimas del delito.

En lo penitenciario la situación es patética; aunque en los centros federales encontramos alguna estabilidad, en los estatales la situación es terrible, hay instituciones que tienen seis custodios efectivos por 1,000 internos, y el personal técnico tiende a disminuir, hay centros que no cuentan con un solo criminólogo.

El resultado más tangible de estas carencias es una impunidad realmente preocupante. Continuando con los datos del Envipe 2019, encontramos que la cifra oscura o cifra negra de la criminalidad; es decir, los delitos en que no hay denuncia ni se inició averiguación previa (carpeta de investigación), alcanza 93.2%.

Solamente el 10.6% de los delitos es denunciado, y de ellos se inicia una averiguación previa (carpeta) en el 63.9%. Del total de delitos, se inició averiguación previa o carpeta en 6.8%, pero en el 51.1% no pasó nada.

El sistema penal está entonces totalmente rebasado, al menos numéricamente, pero no se trata nada más de aumentar el número de funcionarios, lo que requiere una fuerte inversión económica, sino también de mejorar la selección y capacitación de personal, así como un cambio jurídico y estructural para adoptar una política criminológica de prevención y una política criminal de derecho penal mínimo, con programas de descriminalización, sustitutivos de prisión, alternativas de solución de conflictos, justicia restaurativa, etcétera.

V. LA APORTACIÓN INTERNACIONAL

En un mundo globalizado, cada vez con mayor comunicación e interdependencia, la realidad criminológica y la situación jurídica mundial adquieren la mayor importancia.

Gracias a las reformas constitucionales, toman gran relevancia los convenios, convenciones y tratados celebrados por México, así como la jurisprudencia y las decisiones de los tribunales internacionales, principalmente los de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Valiosas herramientas para la construcción de una política criminológica coherente y apegada a derechos humanos lo constituyen los instrumentos internacionales, a guisa de ejemplo: Reglas Mínimas para la Admi-

nistración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Hay otros instrumentos sobre policía, crimen organizado, uso de la fuerza, tortura, etcétera, todos ellos y sus protocolos tienen un importante contenido criminológico, victimológico y penológico que es necesario tomar en cuenta.

VI. LA SEGURIDAD PÚBLICA

La inseguridad en general es captada como el mayor problema que tiene la comunidad; el 67% de los encuestados así lo manifiesta, seguido del desempleo con 32.8% y de la carestía de la vida con 28.1% (Envipe 2019); es claro que con la pandemia del Covid-19, la preocupación por la salud aumentó notablemente, sin embargo, la inseguridad sigue campeando como el factor más inquietante.

En 1995 se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (*DOF* del 11 de diciembre de 1995) y se estableció el Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el secretario de Gobernación.

Las expectativas sobre el Sistema fueron grandes, ya que se contaba con recursos y voluntad política, aunados a un plan de desarrollo bien estructurado y programas concretos; los resultados fueron aceptables, pues se frenó la delincuencia y tuvo un descenso de más de 14% en los primeros cinco años.

Se iniciaron programas como el Sistema Nacional de Información, la Red Nacional de Telecomunicaciones, la renovación de equipamiento e infraestructura policial, construcción y dignificación de los centros de readaptación social.

Un avance importante representó la fundación del Consejo Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública (Consegu), con un Comité Nacional y comités estatales y municipales.

Nos correspondió el eje de profesionalización, a cargo de la Academia Nacional de Seguridad Pública, organismo cúpula compuesto por 126 institutos de formación y capacitación, 32 de ellos de las procuradurías de justicia, 32 de tribunales de justicia y el resto de policía uniformada y personal de reclusorios.

A pesar de las excelencias del sistema, a principios de este siglo, al pasar el Secretariado de la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Seguridad Pública y ser ésta quien preside, se dio marcha atrás a varios de los ejes rectores, se disolvió la Academia Nacional y se dio un enfoque diferente, básicamente policiaco.

En 2008 se hace una revisión al Sistema y se publica una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (*DOF* del 2 de enero de 2009), que con algunas reformas, es la vigente.

El Sistema se integra ahora por el Consejo Nacional, las conferencias de Procuración de Justicia, de secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, de Seguridad Pública Municipal, de los consejos locales y del secretariado ejecutivo.

El Consejo Nacional se integra por el presidente de la República, quien lo preside, los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública, el Fiscal General, los gobernadores de las entidades federativas y el secretario ejecutivo.

La seguridad pública sigue siendo un pendiente y una preocupación general, el aumento de la delincuencia y de la violencia son palpables, la nueva Guardia Nacional militarizada (que sustituye a la Policía Federal) no parece dar los resultados que se esperaban.

VII. LA PREVENCIÓN

Si en algo estamos todos de acuerdo es en la necesidad de la prevención, y que es preferible prevenir que sancionar, aunque aún hay quien cree que la amenaza penal tiene un gran valor preventivo (lo que podría ser verdadero si no hubiera impunidad).

La prevención del delito es una función del Estado y una de sus principales obligaciones, aunque es sabido que siendo algo complejo, la intervención de la comunidad es fundamental para lograr experiencias exitosas.

El 24 de enero de 2012 se promulgó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que fue comentada en las Jornadas, y que es una ley bien estructurada, que da lineamientos claros para la prevención y permite el trabajo criminológico en esta materia.

De la Ley se desprende el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, PNPSVD (*DOF* 30 de abril de 2014), y el Pronapred (que en realidad es un subsidio), sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y que tuvo la virtud de alinear las metas nacionales y los objetivos de los programas sectoriales, con la intervención de diversas dependencias y la participación ciudadana.

El Pronapred presentó objetivos, estrategias y líneas de acción, además de algo de la mayor importancia: los indicadores (con sus respectivas fórmulas), que permiten evaluar el éxito o fracaso de las acciones tomadas.

Los programas de prevención, para ser eficaces, deben contemplar metas a mediano y largo plazo, en otra forma es imposible conocer si efectivamente se está previniendo. Uno de nuestros problemas es desear resultados inmediatos y hacer planes de corto plazo, cuando mucho sexenales.

El Pronapred recibió apoyo y medios económicos suficientes en sus tres primeros años y sorpresivamente ya no se le asignaron recursos para el presupuesto de 2017, a pesar de tener avances interesantes; actualmente, de hecho, ha desaparecido.

Partiendo del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se presenta la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (publicado en el *DOF* del 16 de mayo de 2019 y que inexplicablemente después desaparece), documento declarativo, con buenas intenciones, pero que no permite apreciar una política criminológica clara y definida, y que carece de indicadores para hacer una evaluación adecuada.

Por fin, el 2 de julio de 2020 se publicó en el *DOF* el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, con cinco objetivos prioritarios: condiciones de seguridad, prevención de la violencia y la delincuencia, reinserción social, capacidad tecnológica, y gestión de riesgos. Ahora sí encontramos metas y parámetros definidos.

VIII. EL DRAMA PENITENCIARIO

Uno de los problemas más agudos y preocupantes desde el punto de vista criminológico (y humano) es la situación de los centros de reclusión.

Durante los primeros 15 años del siglo, el aumento de la población penitenciaria fue constante, de 154,765 en 2000 a 255,138 en 2015, lo que

representa un verdadero drama humanitario, ya que se trata no sólo de un cuarto de millón de personas privadas de su libertad, sino de sus familiares y allegados, que sufren las consecuencias.

El aumento trajo como primer resultado la sobrepoblación, que a nivel nacional alcanzó 30%, lo que indica que hay reclusorios que alcanzan hasta el 100% de exceso; por lo general, los centros federales no están sobrepoblados.

El hacinamiento ha traído todos los problemas imaginables: de salud e higiene; carencia de servicios, encarecimiento, corrupción y violencia, esta última muy grave.

Para dar una idea, en un solo motín, en los últimos años, los más graves por el número de muertos, son: 2008 Reynosa (21) y Tijuana (23); 2009 Gómez Palacio (22), Matamoros (33) y Ciudad Juárez (20); 2010 Durango (23); 2011 Ciudad Juárez (17); 2012 Apodaca, Nuevo León (44); 2013 San Luis Potosí (13); 2016 Topo Chico, Nuevo León (52); 2017 Cadereyta, Nuevo León (17) y Cieneguillas, Zacatecas (16).

El abuso de la prisión preventiva es palpable (y ahora con una prisión preventiva oficiosa), nos lleva a apreciar que, en el fuero común, el 40% son procesados, es decir presos sin condena; en el fuero federal son 52%.

La situación en cuanto a población ha mejorado notablemente en los últimos tres años, gracias en mucho al nuevo sistema procesal; para 2019 había descendido a 200,753 internos, reportándose a nivel nacional que ya no hay sobrepoblación considerando la capacidad instalada que es de 215,000 plazas, lo que puede ser engañoso, pues hay reclusorios superpoblados y otros con escasa población.

A nivel internacional, la preocupación por la cuestión penitenciaria ha sido una constante, baste recordar que los congresos de las Naciones Unidas se denominaron “Prevención del delito y tratamiento del delincuente”, y el primer instrumento de las Naciones Unidas en el tema son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1955), mismas que ahora revisadas y actualizadas llevan el nombre de Reglas Mandela.

Efectivamente, el 17 de diciembre de 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó las Reglas Mandela, que habían sido propuestas por México y 18 países más en el 13o. Congreso, en Doha, Qatar, y que son la normatividad internacional aceptada (A/Res/70/175).

El título mismo del documento nos indica el sentido y función de la prisión, que debe ser el tratamiento, que tiene por objeto inculcar la voluntad de vivir conforme a la ley, fomentar el respeto a sí mismo y desarrollar el sentido de responsabilidad (Regla 91), y para ello se deben emplear todos

los medios adecuados, la asistencia religiosa, la instrucción, la orientación, la formación profesional, el asesoramiento laboral, el desarrollo físico, el fortalecimiento moral, de acuerdo con las necesidades individuales de cada recluso (Regla 92).

Se debe tomar en cuenta el pasado social y delictivo del sujeto, así como su capacidad física y mental, su temperamento y perspectivas futuras, para lo que es necesario hacer un estudio de personalidad con base en el cual se establece un programa de tratamiento individual, en concordancia con sus necesidades, capacidad e inclinaciones (Regla 94).

El tratamiento debe ser individualizado, para lo que se requiere un sistema flexible de clasificación, con establecimientos penitenciarios distintos (Regla 89), en los que se instituirá un sistema de beneficios adaptado a las diferentes categorías de reclusos y a los diferentes métodos de tratamiento, para alentar la buena conducta y promover su interés y cooperación en lo referente a su tratamiento (Regla 95).

Para lograr todo lo antes mencionado, las Reglas ponen muy especial atención a los recursos humanos, sin los cuales no es posible hacer los estudios de personalidad, ni clasificación, ni tratamiento, ni individualización; así, la Regla 74 dice que los miembros del personal penitenciario deben ser profesionales contratados a tiempo completo, con la condición de funcionarios públicos, seguridad en la estabilidad en el empleo, con remuneración suficiente, prestaciones laborales y condiciones de servicio favorables (Regla 74).

Seis meses después de la aprobación de las Reglas Mandela (con el voto de México en la Asamblea General), se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Nacional de Ejecución Penal (16 de junio de 2016), un ejemplo de ley anticriminológica y violatoria de los principios internacionales, que deroga la Ley que Establece las Normas Mínimas para Readaptación Social de Sentenciados (1971), que fueron en su momento un ejemplo de regulación adecuada a la normatividad internacional.

El artículo 18 constitucional, en una de tantas reformas, cambió el concepto tradicional y aceptado de readaptación social por el de *reinserción*, aunque también utiliza los términos reintegración social y reintegración a la sociedad como forma de inserción social, pero no define ninguno de ellos.

La Ley Nacional de Ejecución Penal aclara ahora el principio en su artículo 4o. Reinserción social: “Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”.

Parece claro entonces, que la reinserción se da con el simple cumplimiento de la pena (olvidemos si se ejecutó o no respetando los derechos humanos) que, como es sabido, restituye los derechos suspendidos.

Y si la reinserción se da al cumplir la pena, no hay necesidad de los estudios de personalidad, la clasificación, el sistema progresivo, beneficios, personal técnico, etcétera.

La Ley Nacional de Ejecución Penal, partiendo de una confusión de niveles de interpretación y una curiosa interpretación del derecho penal de acto, hace a un lado todos los aspectos personales del recluso, parece que lo único que importa es que tenga buena conducta, que se porte bien, que no haga ruido, que no haya desorden ni fugas.

No hay Consejo Técnico, no se necesita personal técnico, no hay criminología, no hay estudios de personalidad, no hay en una palabra tratamiento y menos individualizado, lo que se encuentra son algunas actividades que menciona la Constitución, como trabajo, educación y deporte.

No hay sistema progresivo, ni diversificación de instituciones, ni semilibertades, mucho menos prisión abierta, no hay beneficios, ni remisión parcial de la pena.

En resumen, la Ley de Ejecución está alejada de los estándares internacionales, que fueron aceptadas por México en los diversos foros.

IX. VICTIMOLOGÍA Y DERECHO VICTIMAL

La víctima es la gran olvidada en el sistema penal, en el derecho penal es considerada el sujeto pasivo del delito y en la criminología como un factor concurrente, pero en ambos casos como algo secundario; para el derecho penal lo básico es la teoría del delito y para la criminología el estudio del delincuente.

En la segunda mitad del siglo XX, la víctima adquiere un especial protagonismo, en mucho gracias al surgimiento de la victimología, con los diversos simposios internacionales (a partir de 1973) y la fundación de la Sociedad Mundial de Victimología (1979), que le dan la categoría y la autonomía científicas, así como con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia, relativos a las víctimas de delitos y del abuso de poder (1985), que dan la base para el desarrollo del derecho victimal.

En México, en esta época, se dedican reuniones y congresos sobre el tema, se realizan las primeras investigaciones y publicaciones, se introduce la materia en varias universidades y se inician las primeras especializaciones y maestrías.

En cuanto al derecho victimal, tenemos una legislación pionera: la Ley sobre Auxilio a las Víctimas del Delito del Estado de México (1969), un avance inusitado para la época.

En 1993 se reforma la Constitución, atendiendo a las recomendaciones de la ONU, y el artículo 20 agrega un párrafo con los derechos esenciales de la víctima y el ofendido: asesoría, reparación del daño, coadyuvancia con el Ministerio Público y atención médica de urgencia.

En 2000 se aprobó una reforma más amplia, dividiendo el artículo 20 en un apartado A con los derechos del inculpado y un apartado B con los derechos de la víctima, agregando los derechos a la información, a presentar pruebas, a atención psicológica, a no carearse en ciertos casos y a solicitar providencias para su seguridad y auxilio.

En la reforma de 2008, el apartado B pasa a ser C y se reconocen nuevos derechos a la víctima o al ofendido, como la intervención en el juicio, interponer recursos, el resguardo a la identidad en ciertos casos, la garantía de protección, el impugnar las omisiones y resoluciones del Ministerio Público. En una reforma de 2011 se ampliaron los casos de resguardo de identidad.

En 2012 se presenta el proyecto de Ley General, que tuvo muchas observaciones de los expertos en victimología y derecho victimal, opinamos que el ordenamiento era complejo y de difícil aplicación. Sin embargo, se promulgó el 9 de enero de 2013, reconociendo que podría ser perfectible.

Para mayo del mismo año se habían reforman 180 de los 189 artículos, en total anotamos 256 cambios, entre artículos derogados, reubicaciones, supresiones, nuevas denominaciones, reestructuras, etcétera.

Ante la inoperancia de la Ley, propusimos un nuevo ordenamiento, concreto y fácil de operar, pero en su lugar se optó por hacer otros 86 cambios, derogando artículos, agregando otros, corrigiendo, y publicándolos el 3 de enero de 2017.

Se había nombrado una Comisión Ejecutiva que se fue disolviendo hasta quedar un solo comisionado; hay que reconocer que se le otorgó un presupuesto abundante.

Es una lástima que contando con la Declaración de la ONU y con disposiciones constitucionales (artículo 20) claras y precisas, no se haya logrado tener una ley de víctimas aceptable, con una verdadera política victimológica. También es lamentable que teniendo en México una tradición victimológica reconocida y personal calificado, no exista un organismo capaz de desarrollar una política y un sistema de justicia victimal.

X. MENORES DE EDAD EN CONFLICTO CON LA LEY

México tiene una larga historia en lo que se refiere a la atención a los menores que entran en conflicto con la ley, que se remonta en la Ciudad de México, a 1926, en que se funda el primer Tribunal para Menores, y con la Ley Orgánica de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales y Normas de Procedimiento, del 22 de abril de 1941.

Después de 40 años de funcionar los tribunales, y dentro de la gran reforma penal de principio de los años setenta, se expide la Ley de los Consejos Tutelares, que representó un gran avance, y que fue adoptada en toda la república, vigente durante 20 años.

En 1985 la Asamblea General de la ONU aprobó las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), y en 1990 las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las Directrices de la ONU para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), por lo que era conveniente actualizar nuestra legislación.

Se formó una comisión (a la que tuve el honor de pertenecer) para redactar una nueva normatividad, lo que dio como resultado la Ley para el Tratamiento de los Menores Infractores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1991.

El espíritu de la ley era respetar la larga tradición de México, que se distinguió, tanto en tribunales como en consejos, como ejemplo de buena fe, de honorabilidad, de entrega, de rectitud y de técnica adecuada, ahora enriquecida con el pleno reconocimiento de los derechos humanos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales.

La reforma constitucional de 2005 obligó a revisar la Ley para el Tratamiento, y en su lugar se publicó la Ley Federal de Justicia para Adolescentes (DOF del 27 de diciembre de 2012), que debió entrar en vigor dos años después y derogar la ley anterior. Sin embargo, en el *Diario Oficial* del 24 de diciembre de 2014 se suspendió la entrada en vigor y en el *Diario* del 2 de julio de 2015 se abrogó.

Esta Ley de Justicia para Adolescentes, que nunca entró en vigor, y que en su momento advertimos era inoperante, inconsistente, contraria a la normatividad internacional y que destruía el sistema de justicia minoril, construido en México con gran esfuerzo, fue adoptada por algunos estados, lo que produjo un peculiar desorden.

El 16 de junio de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, con base en una reforma constitucional al artículo 73, y se derogó, una vez más, la Ley para el Tratamiento de Menores.

Como puede observarse, desde el título, se trata de una ley penal, que deshecha toda idea de protección, tutela o tratamiento, lo que representa un retroceso centenario, el regreso a la retribución y el castigo.

También es de notar la utilización del término “adolescentes”, no utilizado por los instrumentos internacionales. ¿Se trata de excluir de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las Reglas Mínimas para la Justicia de Menores?

La terminología usada es puramente penal, muy lejos del “tratamiento efectivo humano y equitativo” de que hablan las Reglas de Beijing”, y del “interés superior del niño”, principio rector en materia de menores de edad, que consiste en protegerlos de la violencia, explotación y abusos, y en caso de conflicto con la ley penal darle tratamiento y procurar su rehabilitación social.

El derecho penal tiene otros fines y funciones, sin embargo, el régimen para los adolescentes es calca del de los adultos, con procedimiento similar, acusatorio y oral, complejo y tardado, se dedican multitud de artículos al juicio, y sólo unos pocos a la ejecución de las medidas de sanción, sin hablar de rehabilitación.

XI. CONCLUSIONES

Hemos tratado de comentar algunos de los temas estrechamente relacionados con la criminología y que fueron abordados en las Jornadas sobre Justicia Penal, en un principio de siglo marcado por la violencia, el crimen organizado, la inseguridad y con una cantidad exorbitante de reformas legales que pretenden enfrentar la situación.

En muchos aspectos es notable un divorcio entre la realidad y la teoría, entre el mundo fáctico y el universo jurídico, con leyes que impiden el trabajo criminológico y que se perciben cada vez más represivas y alejadas de la objetividad.

Queda patente, más que nunca, la necesidad de un trabajo interdisciplinario, de contar con información veraz y actualizada, de reflexión serena y profunda.

Está el problema de recursos materiales y humanos, para estos últimos la selección y la capacitación aunada a seguridad laboral y el sueldo digno.

En este mundo globalizado, es necesaria la cooperación internacional, y atender a los instrumentos internacionales, ya aceptados y aprobados, que son una guía para no cometer errores.

Las Jornadas han sido valiosas en todos estos temas, nos han permitido ver la evolución (y en ocasiones la involución) del ámbito jurídico y legislativo, pero además obtener información del mundo fáctico en ocasiones muy lacerante.

Esperamos, con todas las dificultades actuales, que estas Jornadas, que esta valiente y valiosa cruzada, pueda continuar por muchos años.