

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LA SEGUNDA FASE DE LA REFORMA (INTEGRAL) AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA**

### **I. INTRODUCCIÓN**

En el marco de la XXII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en el Palacio Nacional el día 21 de agosto de 2008, se reunieron los poderes Ejecutivo federal y estatales, Congreso de la Unión, Poder Judicial federal, representantes de las Asociaciones de Presidentes Municipales, organismos empresariales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, donde decidimos firmar un Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad (y la Justicia).

La firma de este importante pacto fue precedida del reconocimiento que todas las autoridades hicimos respecto a la impunidad, corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como el ambiente de inseguridad y violencia que priva a lo largo y ancho de nuestro país. Lo hicimos pensando en soluciones reales de corto, mediano y largo plazo, que en la medida en que cumpla la autoridad federal, estatal y municipal lograremos la contención de la violencia, erradicaremos la impunidad y la corrupción y daremos respuesta a los ciudadanos en su legítima demanda de exigir seguridad y garantía de res-

peto a los derechos humanos. Cumplir con la misión de erradicar la impunidad y la corrupción que en estos momentos existe en el país, no es una tarea sencilla, requiere de la colaboración, cooperación y coordinación de los tres órdenes de gobierno encargados de la seguridad ciudadana y la justicia penal, también del respaldo ciudadano hacia la estrategia integral que pretendemos alcanzar con múltiples acuerdos que a través de un observatorio ciudadano todos debemos cumplir cabalmente.

Ciertamente, el desafío y el reto son inaplazables. Resulta de gran envergadura el entendimiento entre los tres órdenes de gobierno que están obligados a brindar seguridad y brindarles acceso a la justicia a los ciudadanos, para alcanzar esta gran expectativa ciudadana que se ha generado desde el poder público. En el gobierno del estado de Chihuahua la transformación de la justicia penal y ahora de la seguridad pública inició desde el año 2005, al plantearse en el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 una serie de políticas públicas dirigidas precisamente a transformar un modelo de justicia inquisitivo por un sistema de justicia, que incorpora el procedimiento penal acusatorio y adversaria, que modifica sustancialmente el sistema de investigación criminal e impacta el sistema de ejecución de sanciones penales. Sin embargo, la consolidación de este modelo de justicia penal requiere para su eficacia de leyes que brinden mayores garantías al ciudadano y a las propias autoridades encargadas de aplicar la ley.

Es necesario contar con instituciones de seguridad sólidas, eficaces, profesionales y con un alto grado de competencia técnica y ética. Esta postura exige replantear los mecanismos de coordinación interinstitucional y hacer frente de manera decidida a las empresas criminales, poniendo fin a la impunidad y a la corrupción, mediante la elaboración y aplicación de leyes de seguridad comunitaria y de justicia penal cuya esencia tenga como punto de partida una premisa ineludible: la política de

seguridad es una política de Estado que involucra a los tres poderes de la Unión, a los tres órdenes de gobierno y a las entidades federativas, como condición indispensable para garantizar la seguridad de todas las personas que habitan nuestro país. Y esa política de seguridad pública igualmente debe incluir mecanismos transparentes de rendición de cuentas que establezcan un observatorio ciudadano permanente, donde el seguimiento, supervisión y evaluación de los programas de seguridad pública sean su principal tarea.

Como se mencionó en el Acuerdo que suscribimos, el gobierno del estado de Chihuahua ha internalizado de manera clara que esta política de Estado deberá tener una vigencia de largo alcance, que trasciende a otros gobiernos y que debe estar por encima de diferencias o intereses políticos, ideológicos o sociales, porque una real y verdadera solución requiere la unión de todos los esfuerzos del sector público y del sector social. Nosotros para avanzar y colaborar en el desarrollo de esta estrategia nacional, cuya visión estatal se tuvo desde los inicios de 2005, decidimos asumir nuestra corresponsabilidad reforzando el nuevo modelo de justicia penal, a través de la elaboración de los anteproyectos de legislación que darán fortaleza y consolidarán la seguridad comunitaria y la justicia penal en el Estado de Chihuahua, contribuyendo a nivel nacional al fortalecimiento de las instituciones policial, de procuración e impartición de justicia de servicios periciales y de seguridad comunitaria.

Este fortalecimiento logrará afianzarse a través de proyectos de legislación que serán sometidos al escrutinio social, al análisis cuidadoso y responsable de la legislatura local; y, a las políticas públicas de orden administrativo y presupuestal que harán de estos trascendentales cambios una verdadera transformación y consolidación de las instituciones policiales y penales, que a mediano y largo plazo permitirán brindarle a los ciudadanos seguridad y certeza jurídica.

## II. EL ANTEPROYECTO DE LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN A TESTIGOS, VÍCTIMAS DEL DELITO Y SUJETOS PROCESALES

La experiencia diaria pone de manifiesto en algunos casos las reticencias de los ciudadanos a colaborar con la policía, así como con las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, en determinadas investigaciones o procesos penales ante el temor a sufrir represalias.

Ello conlleva, con frecuencia, que no se pueda contar con testimonios y pruebas muy valiosos en estos procesos. Ante esta situación, el legislador debe proceder a dictar normas que resulten eficaces en la salvaguarda de quienes, como testigos o peritos, deben cumplir con el deber constitucional de colaboración con la justicia. De no hacerlo así, podrían encontrarse motivos que comportasen retraimientos e inhibiciones por parte de posibles testigos y peritos no deseables en un Estado de derecho, con el añadido de verse perjudicada la recta aplicación del ordenamiento jurídico-penal y facilitada, en su caso, la impunidad de los presuntos culpables.

Es obvio, sin embargo, que las garantías arbitradas en favor de los testigos y peritos no pueden gozar de un carácter absoluto e ilimitado, es decir, no pueden violar los principios del proceso penal. De ahí que la futura legislación de protección a testigos tenga como punto de partida hacer posible el necesario equilibrio entre el derecho a un proceso con todas las garantías y la tutela de derechos fundamentales inherentes a los testigos y peritos, y a sus familiares.

El sistema implantado confiere al juez o tribunal la apreciación racional del grado de riesgo o peligro y la aplicación de todas o alguna de las medidas legales de protección que considere necesarias, previa ponderación, a la luz del proceso, de los distintos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos;

medidas que, en el marco del derecho de defensa, serán susceptibles de recurso en ambos efectos.

El propósito protector al que responde una legislación de esta naturaleza no es, por lo demás, exclusivo de nuestro estado o del país. De acuerdo con directrices señaladas por el derecho comparado, se ha entendido ser imperiosa e indeclinable la promulgación de las normas precisas para hacer realidad aquel propósito de protección de testigos y peritos que, además, ha sido admitido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyo principio general se hace también patente en la Resolución 827/1993, del 25 de mayo, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, concerniente a la antigua Yugoslavia.

El contenido de este proyecto de ley es breve y fue producto de un ejercicio de análisis sobre derecho comparado o legislaciones de otros países que han brindado un respaldo a la procuración e impartición de justicia. Contiene, en síntesis el anteproyecto de legislación para la protección de testigos, su ámbito de aplicación, las medidas protectoras y garantías del justiciable y por último, una serie de medidas complementarias de protección que habrán de aplicar, cada uno en su esfera, los integrantes del Ministerio Público, las agencias del gobierno y la autoridad judicial.

### III. EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL FONDO PARA LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN CHIHUAHUA

El 29 de noviembre de 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Principios de Justicia Básicos para las Víctimas de Delito y Abuso del Poder (Resolución 40/34, anexo, de la Asamblea General) basándose en la convicción de que las víctimas deberían ser tratadas con

compasión y respeto por su dignidad y que tienen derecho a una diligente compensación por el daño que han sufrido, a través del acceso al sistema de justicia penal, a compensación y los servicios de asistencia en su recuperación.

En mayo de 1996, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, en su quinta sesión, adoptó la resolución de desarrollar un manual o manuales sobre el uso y aplicación de la Declaración (resolución del Consejo Económico y Social 1996/14). El *Manual sobre Justicia para las Víctimas* fue elaborado en respuesta a esa resolución.

En la Declaración, las *víctimas* son definidas en sentido amplio como las personas que, individual o colectivamente, han sufrido daño, incluyendo lesiones, físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo real de sus derechos fundamentales, a través de actos u omisiones que sean violaciones de las leyes penales nacionales o de normas relacionadas a los derechos humanos internacionalmente reconocidas.

Este *Manual* delinea los pasos básicos para desarrollar servicios comprensivos de asistencia a víctimas del delito. Por ejemplo, el *primer paso en la provisión de servicios a las víctimas* debería ser siempre la provisión de seguridad física y necesidades médicas inmediatas a las mismas. Muchas víctimas también pueden beneficiarse de servicios como terapia en crisis o apoyo terapéutico a largo plazo, compensación, acompañamiento a la justicia y otros servicios legales. Ciertos tipos de víctimas pueden requerir atención adicional que no puede ser completamente abarcada por este *Manual*. Pueden ser necesarios manuales adicionales sobre cómo trabajar con individuos que han sufrido tipos específicos de victimización, tales como abuso de menores, violencia doméstica, trata de personas, ataques sexuales o crímenes de odio.

La experiencia de muchos países alrededor del mundo ha mostrado que una forma efectiva de dirigirse a las víctimas del delito puede ser estableciendo programas que provean apoyo social, psicológico, emocional y financiero, y que efectivamente ayuden a las víctimas dentro de la justicia penal y las instituciones sociales. Este *Manual* está diseñado como una herramienta para la implementación de programas de servicios para víctimas y para el desarrollo de políticas, procedimientos y protocolos sensibles a las víctimas para las agencias de justicia penal y otras que entren en contacto con las víctimas. Éstas pueden incluir la policía y otros oficiales de la ley, agentes del Ministerio Público, abogados de víctimas, jueces, personal correccional, proveedores de salud y salud mental, trabajadores sociales, *ombudsman*, líderes espirituales, organizaciones civiles, líderes tradicionales, comisiones de derechos humanos, legisladores, representantes elegidos y otros. Varios de los programas recomendados en el *Manual* requieren significativas inversiones de tiempo, personal y recursos financieros. Además, algunas recomendaciones pueden requerir cambios legislativos. Ambas son las razones de peso que imponen al Poder Ejecutivo la obligación ineludible de establecer una política pública que involucre el aspecto financiero y presupuestal para atender en forma eficiente y eficaz el tema de la victimización, sobre todo en aquéllos casos de violencia doméstica, violencia de género y trata de personas, que en nuestro Estado alcanzan cifras alarmantes y que a pesar de los múltiples esfuerzos realizados para abatir y erradicar este tipo de violencia sigue presentándose en distintas regiones; principalmente, en la frontera con Estados Unidos.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo,

Italia, el mes de diciembre de 2000, en su artículo 24, relativo a la protección de los testigos, dispone:

1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participan en actuaciones penales y que presten testimonio sobre delitos comprendidos en la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.

...

Artículo 25. Asistencia y protección a las víctimas. I.- Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación.

En cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano, a nivel de nuestra entidad federativa, las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, sometieron a consideración del Pleno de ese H. Congreso del estado, el dictamen respecto a la iniciativa del titular del Ejecutivo del estado, a fin de expedir un nuevo Código Penal del Estado de Chihuahua, en el marco de la *Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal en el Estado*. En el apartado de *consideraciones*, en el tema específico relativo a la *víctimas del delito*, en materia de reparación de daño, si las víctimas renuncian o no cobran las garantías que se otorguen, éstas se destinarán al Fondo de Auxilio para las Víctimas u Ofendidos del Delito. El mismo destino se asignará a las multas y objetos decomisados si sus legítimos dueños no acuden a reclamarlos. Huelga mencionar que estos criterios se integraron al texto vigente del Código Penal, en disposiciones específicas. Se encuentran dispo-



siones con el mismo espíritu protector de víctimas y testigos protegidos, en el Código de Procedimientos Penales, la Ley de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito y a la Ley de Ejecución de Penas. Todas ellas haciendo mención específica al Fondo de Auxilio para las Víctimas y a la composición de sus recursos.

De tal manera que este anteproyecto legislativo, que organice y administre los recursos que serán destinados exclusivamente para la atención a las víctimas y testigos, requiere de todo el respaldo del Poder Ejecutivo para su creación. Por otra parte, es importante recordar que el espíritu derecho-humanista de protección a las víctimas del delito y a quienes se colocan en riesgo al resultar testigos de delitos graves, le da aliento y espíritu a la reforma integral al sistema de justicia penal, en las leyes mencionadas, hay múltiples disposiciones que regulan la materia de atención a las víctimas del delito y a los testigos; sin embargo, requieren de una legislación que materialice los propósitos de esas leyes que buscan generar mecanismos de apoyo, asistencia y protección a las personas más vulnerables de un delito. De manera que, para su aplicación y eficacia, resulta necesaria y urgente la sistematización de los aspectos que serán la fuente de ingresos del fondo para la procuración de justicia; la idea tiene como reto alcanzar medidas administrativo-presupuestales que en forma permanente y continua establezca a través de la legislación el Poder Ejecutivo; y, que además pueda fijarse en el presupuesto anual una determinada cantidad que respalde la atención y protección a las víctimas; de ahí que la instancia directamente encargada de este rubro, de elevada importancia, necesariamente debe ser la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno Estatal y la Procuraduría General de Justicia, que tienen como obligación contribuir a que los derechos universalmente reconocidos a víc-

timas y testigos sean reales y efectivos. Sin soslayar que el tratamiento de dichos sujetos procesales no se agota con lo que pueda proporcionarle el Ministerio Público para su tranquilidad y seguridad; sino que se trata de una responsabilidad transversal que involucra a otras instituciones.

#### IV. EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE BASE DE DATOS GENÉTICOS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA

A finales de 2004, en la nueva organización de los Laboratorios de Ciencias Forenses, el grupo de genetistas de la Procuraduría General de Justicia del Estado recibió las instrucciones precisas de sistematizar la información de ADN con fines de investigación criminal; por ese motivo, desde esa fecha se han ido generando bancos de datos de probable responsables relacionados con diversos delitos. En un primer momento dicha información estaba destinada a establecer un sistema que permitiera identificar con absoluta precisión a las personas intervinientes en un suceso delictivo concreto; con esa finalidad, en forma paralela, se fueron generando bancos de datos basados en la fotografía, las medidas antropométricas y las huellas digitales, denominado en nuestro país AFIS (sistema automatizado de huellas dactilares). En este punto, conviene apuntar que en el estado de Chihuahua se innova a través de un sistema regional similar de huellas dactilares denominado CAFIS; debido a que coadyuva en el enriquecimiento del AFIS y en la detección de criminales regionales en determinados delitos estatales como los robos, entre otros. Permaneciendo vigente a nivel nacional el sistema derivado del análisis de las huellas dactilares, el cual es una herramienta en la investigación penal ya que permite la detección de la presencia del sujeto en el lugar del crimen.

En las últimas décadas, el descubrimiento del código genético y la adopción de técnicas de Biología Molecular, ha mostrado poseer una gran utilidad en la identificación de personas y cuerpos. En la actualidad, y a partir de los descubrimientos científicos y la implementación tecnológica generada en relación con el ADN y la llamada “huella genética” o “identidad genética”, se planteó la utilidad y posibilidad, con base en las necesidades de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en nuestro estado, de generar un banco de datos genéticos de personas que depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua a través de los Laboratorios de Criminalística y Ciencias Forenses, que implique la elaboración y mantenimiento de una base de datos con información referida al ADN. Desde luego, constituye un mecanismo seguro no sólo de identificación de personas, sino también de cadáveres y aun de partes humanas. Por otro lado, pudiera constituir, como ha sucedido en los casos de feminicidios, una prueba decisiva en la investigación de delitos, en que el probable responsable deja muestras biológicas.

Considerando, sin embargo, por un lado, el mayor desarrollo que los derechos de las personas han alcanzado y particularmente la preocupación que hoy genera el respeto a la intimidad y dignidad de las personas y, por otro, el que parte de la información acumulada en la huella genética pudiera corresponder precisamente a aquella información identificada como “sensible”, a las interrogantes científicas y técnicas propias de esta iniciativa legal.

En el año 2005 se impulsó el nuevo sistema de justicia penal, se reformaron las leyes penales a fin de proporcionar certeza a los ciudadanos sobre el resultado de las investigaciones penales y el procedimiento penal acusatorio y adversarial, ya que había una escasa práctica en el manejo de la evidencia

biológica, y desde la perspectiva procesal, ésta debe ser complementada con la incorporación de los conocimientos que las diferentes disciplinas científicas van adquiriendo. En esta orientación criminalística, el genoma humano se presenta como un espacio susceptible de aportar conocimientos que abren posibilidades insospechadas en nuestro nuevo modelo de justicia.

Enfocado el tema desde otro ángulo, la inseguridad de los habitantes —con sus componentes objetivos y subjetivos— frente a la conducta delictiva, se presenta como uno de los grandes desafíos para las actuales sociedades. Por ello, la posibilidad de utilizar los más recientes avances de las ciencias, respetando las garantías y los derechos individuales, fortalece no sólo la respuesta objetiva del Estado, sino también la conciencia ciudadana, que percibe en éste la preocupación por dar las mejores respuestas a sus problemas de criminalidad concretos. El material genético de naturaleza individual, que desde la perspectiva biológica constituye un eficiente elemento identificador de las personas, partes u órganos de un cuerpo, y aun de ciertos restos humanos, puede transformarse en una herramienta útil y segura en la investigación de determinados delitos.

En el desarrollo del marco teórico de este proyecto de ley, consideraremos aspectos jurídico-legales, la experiencia internacional, los lineamientos institucionales, aspectos médico-legales, y los aspectos técnicos específicos que caracterizan este cuerpo de conocimientos, para situarnos en el contexto. Actualmente, en nuestro estado se mantienen diferentes bancos de datos referidos a personas en relación con la justicia. Los más importantes de ellos se conservan en el Registro Civil, la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, la Dirección General de Servicios Periciales y la Agencia Estatal de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y en la Direc-

ción de Seguridad Pública de los Municipios de Ciudad Juárez y Chihuahua (Bancos de Datos del Registro Civil e Identificación; Registro General de Condenas; CUBUS; AFIS y SIPER).

Desde siempre la intimidad y la privacidad han sido objeto de curiosidad por parte de quienes desean conocer la vida íntima de las personas, con diversos fines, algunos de ellos al filo de la legalidad, y otros abiertamente ilegales o ilícitos.

En la protección de la vida privada, se interrelacionan un conjunto de principios y derechos; ante estos desafíos, los sistemas jurídicos deben perfeccionar los mecanismos de protección de la privacidad y la intimidad, que hoy se alzan como derechos subjetivos consagrados en la Constitución federal y estatal. A la fecha, nuestro ordenamiento jurídico no dispone, a nivel constitucional, de normas que regulen los ficheros computarizados de datos personales. Normas generales relativas a la privacidad pueden estimarse sólo como orientadoras respecto de estas materias.

Desde los orígenes de la investigación policial con fundamento científico, quienes abordan el escenario del crimen saben que en la comisión de los hechos delictivos y muy especialmente cuando se da una interacción directa entre víctima y victimario, este último va dejando huellas de diferente naturaleza. En estas evidencias rescatadas por los peritos, se encuentran algunas que poseen un altísimo valor probatorio, especialmente por su carácter claramente identificador del autor del delito; los Bancos de Datos Genéticos referidos a probables responsables buscan precisamente permitir la comparación de una huella genética de una persona desconocida, con la de una conocida y por esta vía alcanzar la identificación del primero. En este último caso, el objetivo central es identificar (o descartar) al autor de un determinado delito, cuyas huellas genéticas quedaron en el lugar del crimen.

El banco de datos de esta naturaleza permite básicamente dos cosas: atribuir a un mismo individuo delitos diferentes y ubicar o descartar sospechosos, respecto de los cuales se tiene la huella genética previamente registrada. En este último caso, se trata de utilizar los resultados obtenidos en análisis forenses previos en que la identidad del probable responsable es indubitada, comparándolos con nuevas evidencias obtenidas en cuerpos o sitios del suceso de recientes delitos.

#### V. EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Los principios y reglas que establece este proyecto legislativo quedará enmarcado en el sistema nacional de seguridad pública que fue modificado en México a partir de la reforma al artículo 21, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente establece:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprenden la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

El noveno párrafo refiere:

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones

policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

En el contexto de la descrita reforma constitucional, el gobierno federal y las entidades federativas han firmado un acuerdo, donde los tres órdenes de gobierno en colaboración y mediante mecanismos de coordinación podrán llevar a cabo procesos de reestructuración de las instituciones de seguridad pública y de justicia penal. Dentro de este marco jurídico constitucional existe como premisa fundamental, el hecho de que la política de seguridad es una política de Estado; y, por lo tanto, cada uno de los órdenes de gobierno debe hacer la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones; de ahí

que el estado de Chihuahua, dentro de los lineamientos de modernidad fijados en la Constitución federal, establezca, en la legislación secundaria, estructuras innovadoras que modernizan las instituciones policiales y permitirán consolidar la seguridad pública como una política de Estado. Esta nueva concepción organizativa y de administración supervisada de las instancias de seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal, hará posible encarar con éxito el problema de la violencia y la criminalidad moderna, que actualmente se presenta en gran parte del territorio nacional.

Obviamente que la citada política de seguridad comunitaria tendrá que ubicarse racionalmente por encima de cualesquiera diferencias políticas, ideológicas o sociales, que articulen los esfuerzos de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La cuestión de la seguridad comunitaria debe asumirse como una actuación de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la plena vigencia del Estado de derecho; por lo tanto, la reforma constitucional a través de la legislación secundaria debe resolver los problemas estructurales que afectan la seguridad pública, a través de la construcción de sistemas de organización y administración policial, creando además, a través de las tecnologías de la información, herramientas e instrumentos de trabajo que permitan la aplicación oportuna y eficaz de la ley a los transgresores del orden jurídico. Para ello, los poderes y órdenes de gobierno deben actuar con eficacia y oportunidad en la aplicación de las leyes que tienen como objetivo primordial abatir la corrupción y la impunidad, para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia.

Esta legislación que regula la seguridad pública y los actos, procesos, procedimientos, relacionados con las personas y las



funciones que garantizan la seguridad comunitaria, permitirá no solamente darle orden y sistematizar las tareas de seguridad que realizan las instituciones policiales, sino que, también establecerá el andamiaje jurídico para garantizar un nuevo modelo de justicia penal en el contexto del procedimiento penal acusatorio y adversarial, que exige dentro de la actuación policial la elaboración de protocolos homologados en la investigación penal y la elaboración de reportes o informes policiales que aporten elementos de prueba que conduzcan al esclarecimiento de los hechos constitutivos de delito y la aprehensión o detención de los probables responsables. Y que como tarea inaplazable de gran envergadura aparece la creación de los sistemas de inteligencia policial a partir de la información de calidad que concentren en una base de datos única estatal y nacional.

Dentro de esta reforma constitucional, de igual forma, queda estatuida como obligación ineludible en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la elaboración de una legislación para el personal del Ministerio Público y de las instituciones policiales, especificando que en estos casos para propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

En este tema, a partir del año 2007 con la vigencia de las leyes que integran el *nuevo sistema de justicia penal*, en el capítulo IV del “Servicio civil y profesional de carrera”, en la Ley Orgánica del Ministerio Público quedó claramente determinada la obligación del Poder Ejecutivo para establecer el servicio de carrera en procuración de justicia; actualmente, se preparan las normas que darán vigencia a esta política pública que fue

contemplada a partir del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 y elaborado e impulsado el anteproyecto legislativo a partir del año 2005, cuando fueron elaborados los anteproyectos de leyes relacionados con el nuevo modelo de justicia penal. En este punto, cabe mencionar de gran importancia, que para incorporar el servicio de carrera policial en la Agencia Estatal de Investigaciones, aplicando una política pública de orden administrativo-jurídico, se inició un programa integral de profesionalización para la policía ministerial: el Poder Ejecutivo les brindó la oportunidad de realizar una carrera profesional al incluir en sus prestaciones el costo de la licenciatura en procuración de justicia; en julio de este año ya se tienen setenta egresados de la primera generación de policía de investigaciones; mientras que el resto de los agentes están en ese proceso educativo, incluyendo aquéllos que cursan los estudios de bachillerato, para luego estar en posibilidades de incorporarse a la citada licenciatura, que constituye objetivamente un programa innovador de profesionalización y la voluntad política de transformación de la institución policial con el exclusivo propósito de ofrecerle a la comunidad el servicio eficaz y eficiente de una policía técnica y científica, que con su preparación logrará realizar investigaciones profesionales, aplicando métodos y técnicas forenses del más alto nivel, siguiendo los criterios y estándares internacionales que actualmente aplican a través de protocolos de investigación.

## VI. EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE LA AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIONES

A partir del análisis de la realidad del sistema de justicia penal tradicional en el estado de Chihuahua, en el marco de los desafíos planteados al impulsarse el nuevo sistema de justicia

penal, destaca uno de los principales hitos de nuestros tiempos dentro del sistema de investigación criminal, que será poner en marcha las dos más grandes modernizaciones en la historia de la procuración de justicia chihuahuense: la construcción de una policía técnica para transitar hacia una policía científica.

Estas dos grandes áreas de la policía ministerial serán la renovada estructura que aspira a trabajar con nuevas técnicas y métodos de trabajo desarrollados en el innovador subsistema de procuración de justicia; puesto que en la futura visión de la actividad policial aparece que la justicia penal deberá ser moderna, rápida, transparente y respetuosa de los derechos de los ciudadanos.

El cumplimiento de los citados principios básicos requiere no solo de nuevos sistemas de organización y administración; sino que, resulta indispensable que los integrantes de la Agencia Estatal de Investigaciones como institución tengan una visión y una misión que cumplir en beneficio de la comunidad; y que la visión y la misión aparezcan respaldadas por normas éticas. Esta forma de concebir la futura policía de investigaciones en la Procuraduría General de Justicia del Estado, dio origen a la idea de adoptar un sistema de organización policial que fragmente los cotos de poder central del mando que durante décadas ha generado la filtración de las organizaciones criminales dentro de este aparato policial.

La misión de la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, orientada por un Plan de Desarrollo Institucional, se realiza no sólo siguiendo criterios de calidad, transparencia, eficiencia y eficacia, sino que también asumiendo su dimensión ética como institución de servicio público, que existe para promover el desarrollo humano de la sociedad chihuahuense, a través de una

adecuada contribución profesional a la promoción de la seguridad y la justicia penal.

Dicha dimensión ética de la función policial ha sido traducida en un sistema normativo de deberes, que aparecen contenidos en el proyecto de ley de la policía ministerial o de investigaciones, que tiene por finalidad explicitar e internalizar en todos los funcionarios los ideales, principios, valores y reglas operativas que orientarán sus actuaciones. Por tal motivo, se constituye en un “punto de fusión” y de “encuentro reflexivo” entre los intereses particulares y los de la institución. Cabe destacar que la Policía Ministerial por primera vez en la historia establece un código normativo de tales características.

Este sistema de reglas y valores es el faro que ilumina el desempeño de todo el personal de la institución. Se trata de un paso de madurez, de respeto y compromiso con la profesión policial y con la sociedad. Sus contenidos son el pilar fundamental que sustenta la formación ética y profesional de los nuevos y futuros investigadores en materia criminal, y es también la guía que conduce la actividad cotidiana del Ministerio Público estatal.

Este sistema de normas organizativas y funcionales adopta los siguientes fundamentos esenciales:

- 1) Reconocimiento de que la función policial es un servicio público, establecido para dar eficacia al derecho y garantizar la seguridad comunitaria, mediante la investigación técnica y científica de los delitos.
- 2) La aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de Naciones Unidas, y los tratados internacionales que de aquí se conciben e implementan.

- 3) La firme sustentación de la concepción humanista internacionalizada por nuestra sociedad.
- 4) La definición de un patrón valórico objetivo para la conducta, tanto profesional como individual, de todo el personal de la institución.
- 5) Es una expresión del crecimiento profesional y ético alcanzado en los últimos años. Que en la agencia estatal de investigaciones se hace patente en su programa de profesionalización a través de la licenciatura en procuración de justicia y al revisar que las quejas por violaciones a derechos humanos disminuyeron significativamente; pero, sobre todo, han desaparecido las acciones de tortura que antes del año 2004 eran parte de la actuación policial de investigación.

Dicha proyecto de ley para la agencia estatal de Investigaciones, refleja fielmente los valores y principios de una sólida ética policial, cuyos contenidos están orientados a promover el servicio público de procuración de justicia y el desarrollo de la sociedad mediante la seguridad y la justicia. En virtud de ello, es posible señalar que la ética en la policía ministerial se fundamenta en la ética pública, cuyo valor fundamental es la probidad; la ética social, es decir, aquellos valores que promueven la convivencia social. Para la policía ministerial, por lo tanto, una labor policial ética y lícita se basa en el cumplimiento de tres principios básicos: el respeto y cumplimiento de la ley; el respeto de la dignidad de las personas y, el respeto y la protección de los derechos humanos

En síntesis, la misión de la policía ministerial busca y tiende a la verdad y a la justicia, en el marco de la libertad y la responsabilidad. Aquí radica la legitimidad social de toda actividad policial. Es por ello que, la misión de los policías ministeriales

en la sociedad debe ser concebida como una *función de servicio público*; en razón de que, una institución policial existe para servir a todos los ciudadanos sin distinciones ni discriminaciones y contribuir al desarrollo integral de la sociedad, en el marco de la democracia y el respeto al Estado de derecho. Por ello, los policías —en su calidad de funcionarios públicos— nunca deben utilizar sus cargos para lograr beneficios propios o particulares. Esta es la principal cualidad de una ética pública y, consecuentemente, de la ética policial. Como institución del Estado, la policía ministerial debe considerar el bien comunitario como su prioridad y como un valor esencial. Igualmente, la policía investigativa debe cumplir con una *función social*: la investigación técnica y científica de los delitos debe ser considerada como un medio que busca fines superiores, como la justicia y la paz. Para ello, es necesario que la labor policial ayude a fortalecer la confianza entre los integrantes de una sociedad, con el fin de contribuir a la cohesión social, base de la democracia, de la participación ciudadana y de la convivencia social.

El policía, al ejercer una función pública, adquiere una responsabilidad social que es inherente a su misión, motivo por el cual debe estar orientada por los valores de la ética social, como la veracidad, la honestidad, la solidaridad y la reciprocidad, entre otros. Dentro de este proyecto de ley, nuestra policía ministerial es concebida como parte activa de la sociedad; de ahí que, cada elemento de la policía debe internalizar, entonces, que su actividad profesional tiene un marcado componente social, directamente relacionado con el incremento de la calidad de vida de las personas, a través de la promoción de la seguridad y la colaboración con el sistema de procuración y administración de justicia.

Por otro lado, este proyecto de ley determina como la función policial debe promover la humanización de la sociedad.

Esto sólo es posible si cada persona es plenamente valorada y respetada en su dignidad y en sus derechos, y en la medida en que se reconoce su condición de ser social que sólo logra su realización más plena con el otro y a través del otro, en comunidad. Y por otra parte, califica a la función del policía como *una actividad que promueve la excelencia del servicio*: la ética, al considerar la función policial como un servicio de carácter público, asume que dicha misión debe realizarse de manera eficiente y eficaz. La sociedad espera y exige a sus policías el desarrollo de una gestión de calidad y transparente, debido a que el progreso social y su continuidad pasan en gran medida por el ofrecimiento de un oportuno servicio policial, que solamente puede concebirse mediante la organización y administración de sus tareas primordiales en un eficiente sistema de gestión normativo-administrativo. Por tal motivo, la necesidad de esta legislación que construye el andamiaje jurídico para una legítima gestión policial —caracterizada por la probidad, la honestidad, la responsabilidad, la veracidad y la eficacia— que responde no sólo a una exigencia reglamentaria o legal, sino que también es parte de un imperativo ético.

## VII. EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Esta figura de extinción de dominio se instala en México, a partir de la reforma realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 22 establece:

Quedan prohibidas... No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el deco-

miso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquéllos bienes cuyo dominio se declare extinto por sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se registrará por las siguientes reglas: I.- Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal; II. Procederá en los casos de delincuencia organizada delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes: a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. b) Aquéllos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior. c) Aquéllos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo. d) Aquéllos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. III.- Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

De ahí que nuestra entidad federativa, vanguardia del nuevo modelo de justicia penal en el marco de esa reforma constitucional, considero indispensable una legislación estatal que permita al Estado adjudicarse los bienes que hayan sido instrumento, objeto o producto del delito, en los casos que expre-



samente menciona la Constitución federal, en los delitos estatales de *secuestro, robo de vehículos y trata de personas*; por lo tanto, la citada legislación de extinción de dominio regula o establece el procedimiento autónomo diverso del de naturaleza penal, donde el Estado logra que los bienes de una persona pasen a formar parte del patrimonio del Estado, en virtud de que, han sido instrumento, objeto o producto del delito; o bien, que no teniendo esta calidad hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito. De tal forma que, esta figura novedosa en nuestra cultura jurídica constituye una figura, de orden sustantivo y procesal que viene a darle eficacia a las normas que aplican la ley en delitos donde participan generalmente organizaciones o asociaciones de criminales, cuyos recursos materiales y financieros son la base de la actual criminalidad moderna. Por consiguiente, la aplicación irrestricta de esta legislación permitirá desalentar e inhibir comportamientos complacientes y flexibles de ciudadanos que entregan por cualquier motivo sus bienes a los integrantes de grupos criminales a cambio, en algunos casos, de fuertes cantidades de dinero y, sin pedirles ningún requisito previo de identidad o solvencia económica y ética.

#### VIII. REGLAMENTO PARA PAGO DE RECOMPENSAS

El propósito de esta reglamentación pretende que las áreas de seguridad comunitaria y procuración de justicia trabajen juntos para resolver crímenes. El programa institucional de recompensas pretende establecer medios de comunicación a los miembros de la comunidad para proveer a las agencias encargadas de la investigación del delito de información oportuna y de calidad acerca de los crímenes y sospechosos que hayan sido identificados por ciudadanos. Los informadores pueden

dar información sin revelar su identidad y pueden ser elegibles para un premio en dinero por la información que proporcionen.

Este programa de recompensas pretende establecer una asociación entre la comunidad, los medios de difusión y las instituciones policiales y de seguridad pública, para obtener información valiosa que contribuya al esclarecimiento de los delitos que tienen gran impacto en la comunidad por el daño que causan. Tiene como propósito instalar una cultura de la legalidad que fomente la buena ciudadanía y habilidades de liderazgo en nuestros niños y jóvenes, a través de organizaciones educativas que fomenten vínculos de confianza entre ciudadanos y la autoridad que aplica la ley en contra de los transgresores.

Es importante que los niños, los jóvenes y los ciudadanos en general, sean sensibilizados a través de este programa acerca de la complejidad de algunos casos de investigación en determinados delitos. La explicación relativa al hecho de que cuando un caso criminal no se resuelve en un tiempo razonable, las líneas de investigación disminuyen; las pistas se enfrían, la evidencia se torna difícil de obtener, y el crimen más difícil de solucionar. Por ello, los archivos de la mayoría de las instituciones policiales y de las fiscalías o agencias del Ministerio Público contienen muchos casos no resueltos. Cuando esto ocurre se necesita un método para reavivar el interés público y un llamado a la ciudadanía para que ayude a proporcionar la requerida información.

Frecuentemente, los ciudadanos presencian todo o parte de un crimen sin darse cuenta de lo que han visto. Por consiguiente, sin advertirlo, tienen información clave que podría ayudar a las policías a resolver el crimen. Con el objeto de que la policía reciba esta vital información, los ciudadanos deben ser alertados de la información que poseen. El incidente debe ser llevado nuevamente a su atención y la explicación de que información necesita la policía para solucionar el crimen.

Con mucha frecuencia los ciudadanos no contactan a la policía con la información que podría ayudar a solucionar el crimen. Puede deberse al miedo, creen que si revelan su identidad pueden exponerse ella y sus familias a represalias del criminal. En la mayoría de estos casos, estos ciudadanos no darán información. Con el objeto de compartir información con la policía, debe asegurárseles absoluto anonimato. Si la policía falla en proporcionarla, el resultado es usualmente pérdida de información vital debido a la falta de voluntad para cooperar. En otros casos, los ciudadanos pueden no dar información porque no saben como o a quien contactar en la organización policial.

Una vez que estos ciudadanos “se arman de valor” para contactar a la policía, se les debe dar la seguridad de que a quien quiera que le hablen, estará interesado en recibir y procesar la información, y que responderá trabajando cualquier información que le transmitan. De otro modo, estos ciudadanos pueden llamar una vez con información, pero ciertamente no llamarán otra vez si son transferidos o cambiados de una persona o departamento a otro.

El programa de recompensas para detener o poner un alto a los crímenes más violentos proporcionará un método para superar estas limitaciones e involucrar a los ciudadanos en la solución de los crímenes.

A través del programa de recompensas, los ciudadanos que tienen conocimiento de un crimen específico son alentados por razones cívicas o monetarias a llamarle a la policía para entregarle información de calidad. A través de este programa, se le recuerda al público que la policía necesita de su ayuda para hacer de la comunidad un lugar más seguro para vivir. Es indispensable que este programa gubernamental le permita a cualquier ciudadano que va a la policía con información, a per-

manecer completamente en el anonimato. De esta forma, el ciudadano tiene la seguridad de que su identidad será protegida y que cualquier información útil dada será utilizada. Y esta clase de programas que alientan a los ciudadanos a realizar una aportación para detener el crimen, sean conocidos por la comunidad en general, y por lo tanto, tendrán que recibir el apoyo de los representantes de los medios de comunicación: televisión, radio y prensa.

En este programa las agencias del gobierno tienen claro que la mayoría de los actos de violencia son presenciados por individuos. La comunidad reforzadora de la ley en el área urbana y rural de nuestro estado, invita a los ciudadanos de estas regiones a reportar tales actos. Por ello, estamos desarrollando nuevos métodos para reportar crímenes. El programa de recompensas abarca mecanismos de comunicación entre autoridades y ciudadanos a través de una página *website*, que será creado exclusivamente como un portal para proporcionar a los miembros de la comunidad de información de cómo acceder y reportar crímenes, ya sea vía telefónica o por computadora. Una recompensa en efectivo será dada después de ser aprobada; los informantes pueden permanecer anónimos y recibir determinada cantidad por su información. No necesita dar su nombre y puede obtener dinero solamente aportando datos que enriquezcan la investigación y conduzcan a obtener evidencias o detener sospechosos o criminales. Las pistas para resolver crímenes pueden ser enviados por Internet y mensaje-texto a un número telefónico destinado para ello.