

Advertencia

En mi línea de investigación figuran tanto la seguridad como la justicia penal y los derechos humanos, temas estrechamente vinculados entre sí. Lo han estado y estarán — así se acredita ahora y aquí— para fines teóricos y prácticos. De ahí que en mis trabajos de docencia, investigación o difusión haya incorporado datos, ideas o comentarios que aparecen en varios textos de los que soy autor. A veces solamente los invoco; en otras, recojo consideraciones que constan en textos precedentes. Por ello ruego la comprensión de editores y lectores de este ensayo hacia las reiteraciones que pudiera haber con respecto a mis trabajos previos. No son casuales; sí, naturales.

Por otra parte, conviene precisar que se han fijado límites a este examen, tanto en lo que hace a su extensión como en lo que toca al tiempo de entrega. En consecuencia, no pretendo agotar la revisión de todos los documentos concernientes al proceso de reforma sobre seguridad y justicia penal, emprendido en 2018 y proseguido en 2019, que son numerosos e importantes. Sólo procuraré dar noticia de los aspectos más destacados de ese proceso y de los cambios que en su curso experimentaron las principales ideas de la propuesta original — contenidas en el Plan al que aludiré y en la iniciativa ante la Cámara de Diputados, que también comentaré—, aunque no de todas y cada una de las sugerencias que se incorporaron, en diversos momentos, al caudal de la reforma.

En el proceso del que doy cuenta hubo cambios mayores, avances y retornos, intensos debates en ambas cámaras del Congreso —a partir de la compleja deliberación en la de diputados, fuente de la reforma—, en audiencias, foros diversos y publicaciones, además de los distintos “clamores” de la opinión general y especializada, atentas a este asunto. La denominada “sociedad civil”, tan plural y participativa —enhorabuena, pese a las “advertencias” y los “reproches” que se le han dirigido—, así como el mundo académico, tuvieron una fuerte presencia.

También se escuchó la voz de organismos internacionales y se invocó —sobre todo en la última etapa del proceso— la autoridad jurídica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortelDH), a cuya jurisprudencia recurrieron muchos participantes. Vale mirar con satisfacción este ingreso franco —que ya se había manifestado en otros momentos— de esa jurisprudencia en el torrente de las discusiones legislativas. No se ha tratado, es obvio, de un “control de convencionalidad” ejercido por el Congreso, sino del puro y simple acatamiento por parte de las autoridades del país —que deben ser todas las autoridades, en los términos del artículo 1o. constitucional reformado en 2011— de los compromisos internacionales que hemos adquirido en ejercicio —no con mengua— de nuestra soberanía.

Un minucioso examen comparativo, que requeriría mayor espacio y tiempo de los que tengo, mostraría el complejo y, en ocasiones, azaroso itinerario cumplido en este proceso. Hubo encuentros y desencuentros de opinión entre el Legislativo y el Ejecutivo, que lanzó la idea de la Guardia Nacional en el Plan, semilla de las novedades, y por supuesto los hubo entre los legisladores pertenecientes a las fracciones políticas presentes en la Cámara.

Hay que tomar en cuenta que aquí se hallaba en juego una reforma constitucional, cuya aprobación requiere el voto de la mayoría calificada de los diputados y senadores asistentes a las sesiones de las cámaras respectivas. Para lograr semejante mayoría en los cuerpos legislativos, considerando su conformación actual —y a pesar del notorio predominio del Movi-

miento de Regeneración Nacional (Morena)—, hubo necesidad de laboriosas negociaciones. Como es natural, cada “negociador” debió “ceder” a cambio de “obtener”.

En fin de cuentas, hemos presenciado un proceso de arduo entendimiento, perfectamente explicable por la extraordinaria importancia del tema en examen —fórmulas para contar con seguridad en horas de inseguridad extrema— y la muy delicada naturaleza de esas fórmulas, que imponen un nuevo rumbo a la estrategia del Estado mexicano y que transitan siempre —aquí y donde sea— en la línea divisoria entre la democracia y el autoritarismo. Espero haber captado en este trabajo las principales ideas adelantadas y el desenlace de las propuestas hasta la aprobación de la reforma en el Congreso de la Unión.

Es necesario identificar aquí los documentos más consultados para captar las fuentes iniciales y parlamentarias a las que me referiré en este ensayo. Entre ellas figura, ante todo, el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, presentado por el presidente electo de la República el 14 de noviembre de 2018 (que igualmente menciono como Plan). Asimismo, la iniciativa depositada por diputados de Morena ante la Cámara respectiva el 21 de noviembre de 2018 (citada como la Iniciativa).

A partir de la Iniciativa se inició un camino ante el Congreso de la Unión, recorrido en tres etapas: primero, en la Cámara de Diputados, cuerpo de origen, con dictamen de comisiones y revisión de ese dictamen; después, en el Senado, también con dictamen y revisión, y finalmente en la Cámara de Diputados hasta el final del camino en el Congreso de la Unión. Posteriormente se llevó adelante el último *tempo* del proceso, ante las legislaturas de los estados, que con gran diligencia aprobaron el texto que les fue remitido por el Congreso de la Unión. Al amparo del artículo 13 constitucional, la reforma a la ley suprema requiere el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de los estados de la Unión; en este caso, habría bastado con 17 entidades, número que se reunió el 6 de marzo de 2019. Se optó, sin embar-

go, por aguardar a que todas las legislaturas aprobaran la reforma. De esta suerte fueron adoptadas las muy importantes modificaciones constitucionales, de cuya elaboración doy cuenta a través del breve examen de opiniones y reacciones en ese Congreso de la Unión. Nada hubo que modificara o alterara el proceso cuando llegó el tiempo de las legislaturas locales.

En las instancias que intervinieron en el proceso ante el Congreso de la Unión se produjeron, como dije, varios documentos —además, obviamente, de las deliberaciones y votaciones en comisiones o en el pleno— entre diciembre de 2018 y febrero de 2019. Esos documentos, sean dictámenes, sean revisiones de éstos, son los siguientes, que menciono en su orden cronológico, señalando además las referencias que hago de ellos para permitir su inmediata identificación: D1 (documento 1), Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 21 de diciembre de 2018 (al que se agregaron opiniones de las comisiones de Seguridad Pública y de Gobernación); D2 (documento 2), revisión de ese dictamen por la misma Comisión, fechada el 16 de enero de 2019; D3 (documento 3), dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, de fecha 19 de febrero de 2019, a partir de la minuta remitida por la cámara de origen; D4 (documento 4), revisión de aquel acordada por la Junta de Coordinación Política y representantes de los grupos parlamentarios, del 21 de febrero, y D5 (documento final en la Cámara de Diputados, considerando la remisión del proyecto por parte del Senado), de fecha 26 del mismo mes, en un “cierre” apurado y exitoso —parlamentariamente— del proceso de reforma. En otros medios a esta diligencia se conocería como *fast track*.

De esta suerte, el Congreso de la Unión aprobó modificaciones que abarcan reformas a los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno y décimo y su inciso b; 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; adiciones como párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo

21, y derogación de las fracciones XV del artículo 73 y I del artículo 78, todos bajo el común denominador de la Guardia Nacional.

La aprobación del texto final contó con el voto favorable unánime —salvo un legislador ausente— en el Senado, e igualmente —con un solo voto en contra— en la Cámara de Diputados. Esta concurrencia de los legisladores de las diversas fracciones parlamentarias fue saludada y celebrada en los medios políticos como buen resultado de un gran esfuerzo de avenimiento en el que se tomó en cuenta el parecer de numerosos participantes. El suceso “democrático” no eliminó, por supuesto, los pareceres específicos de diversos opinantes, que se han seguido expresando con diferente intensidad. Como dije, la navegación ante las legislaturas se hizo en calma y con premura.

A pesar de que mi propósito es describir y comentar las reformas constitucionales guiadas por la propuesta de crear una Guardia Nacional, he creído conveniente, por tratarse de la misma intención y de idéntico impulso legislativo —permítanse las expresiones—, considerar la reforma constitucional relativa a la llamada prisión preventiva “oficiosa”, una controvertida figura que se localiza en el artículo 19 de la Constitución general de la República, a la que me referiré en el apartado 24 de este trabajo. A ella se refieren el dictamen elaborado en la Cámara de Senadores (cámara de origen de esta reforma), de fecha 6 de diciembre de 2018, y los dictámenes formulados en la de Diputados (cámara revisora) el 16 de enero de 2019 y el 19 de febrero siguiente.

Para proveer un panorama pertinente de las modificaciones constitucionales penales de la última hora, incluiré asimismo un apretado comentario sobre la reforma a los artículos 22 y 73, relativa al régimen de privación de dominio. Este proceso comenzó el 30 de marzo de 2017, por iniciativa de legisladores, no del Ejecutivo. En la Cámara de Diputados se produjo un dictamen favorable por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales, el 28 de abril

del mismo año. La minuta fue remitida al Senado, donde la dictaminaron el 7 de noviembre de 2018 las comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda. En consecuencia, el proceso retornó a la Cámara de Diputados, que dictaminó probatoriamente el 18 de diciembre. Las legislaturas de las entidades federativas emitieron voto favorable, en los términos del artículo 135 constitucional. Al tiempo de redactar estas líneas la reforma a los artículos 22 y 73 —a la que aludiré en el apartado 26 de este trabajo— se hallaba pendiente de publicación.