

Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México

Luis Arriaga Valenzuela*

Este trabajo ubica elementos sobre la necesidad de reformar integralmente el sistema de administración y procuración de justicia penal mexicano, lo cual ha sido señalado en múltiples ocasiones desde las más diversas perspectivas del debate nacional. Las últimas reformas constitucionales en la materia son resultado de un consenso generalizado sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y la modificación de sus prácticas institucionales, a fin de transformar el sistema de justicia penal. Sin embargo, desde la mirada del trabajo que realiza el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, si bien se reconocen avances importantes con esta reforma, también se ubican elementos a distinguir en la reforma constitucional entre dos sistemas de justicia: uno para la “delincuencia organizada” y otro para la “delincuencia común”; la reforma aprobada por el Congreso abre el camino hacia una distinción poco deseable.

En el presente artículo analizo el sistema de justicia en México no como penalista experto ni como académico, sino desde la experiencia del Centro Prodh, organización dedicada desde hace 20 años a la defensa y promoción de derechos humanos. A lo largo de este camino hemos conocido y documentado numerosos casos de injusticias y violaciones de derechos humanos, muchos de ellos vinculados a las deficiencias estructurales del sistema de administración y procuración de justicia penal.

Me permito mostrar cuatro puntos centrales: el debate previo a la reforma, los avances y los retrocesos y, finalmente, algunas preocupaciones y perspectivas.

* Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. <direccion@centroprodh.org.mx>.

Debate previo a la reforma aprobada en 2008

La necesidad de reformar integralmente el sistema de administración y procuración de justicia penal mexicano ha sido señalada en múltiples ocasiones desde las más diversas perspectivas. Hoy por hoy, existe un consenso generalizado sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y modificar sus prácticas institucionales, a fin de transformar el sistema de justicia penal.

Los estudios empíricos confirman que el malestar con respecto al funcionamiento del sistema de justicia tiene fundamento. Según el investigador Guillermo Zepeda Lecuona¹,

¹ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. CIDAC y FCE, 2004.

de cada cien delitos que se cometen en nuestro país, sólo son denunciados formalmente 25: uno de cada cuatro. De estos 25 casos que llegan a ser conocidos por el ministerio público, sólo en cuatro se concluye la investigación. En promedio, sólo en una de esas investigaciones se logra poner al indiciado a disposición de un juez. Y en ese único caso que llega a juicio, el imputado es condenado en ocho de cada diez causas; es decir, en México casi el 85% de las causas penales concluye con una sentencia condenatoria.

Las deficiencias del sistema son patentes: las víctimas de los delitos, mayoritariamente, no acceden a la justicia; los imputados y las imputadas, en general, son simplemente objetos de un proceso en el que deben demos-

trar su inocencia en condiciones de desigualdad procesal; finalmente, en múltiples casos los operadores jurídicos –jueces, ministerios públicos, abogados postulantes– interactúan en un medio donde pesa más la habilidad para gestionar, no siempre dentro de la legalidad, que la capacidad de razonar con argumentación jurídica consistente.

La impunidad y la violación de la libertad personal hacen, por lo tanto, necesario el debate en torno a la reforma del sistema de justicia. Sin embargo, ¿a qué tipo de reforma aspiramos los defensores y defensoras de derechos humanos?

Al llegar a este punto los aparentes consensos se quiebran: quedan en evidencia las posiciones encontradas de los diversos actores que promueven la reforma al sistema de justicia. Hay quienes defienden una reforma centrada en la tutela de los derechos del imputado, y también quienes promueven una reforma que dé mayores “herramientas” al Estado en el combate a la delincuencia organizada. En muchos de estos actores persisten incluso tópicos hoy superados; por ejemplo, la insistente contraposición entre seguridad pública efectiva y vigencia de los derechos humanos.

Éstos tienen concreción en lo que se ha denominado “garantías básicas del debido proceso”: la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el derecho de ser juzgado por un tribunal imparcial en un plazo razonable, el derecho a una defensa pública eficaz, la igualdad de armas, entre otras. Es preciso recordar que el Estado mexicano ha ratificado convenios internacionales de derechos humanos que le obligan a velar por su vigencia. Uno de ellos es la Convención Americana de Derechos Humanos, en particular el artículo 8 que contiene las garantías mencionadas.

Desde nuestra perspectiva, estas garantías sólo pueden ser cabalmente respetadas en un sistema cuyas notas definitorias sean su carácter acusatorio, adversarial y oral: acusatorio porque consideramos que quien acusa en un proceso penal debe tener la carga de la prueba, preservándose siempre la distinción –y la igual distancia– entre la acusación, la defensa y el juez; adversarial porque un proceso penal debe implicar una contienda entre partes iguales sometidas a la jurisdicción; y oral porque las argumentaciones y pruebas de las partes deben ser planteadas, introducidas y desahogadas en forma oral ante el juez, bajo los principios de inmediatez, contradicción, publicidad y transparencia.

Sin embargo el punto de partida de las propuestas impulsadas desde el Ejecutivo Federal en fechas recientes no ha tenido, lamentablemente, la intención de lograr avances reales en la vigencia de los derechos humanos. En 2004, Vicente Fox presentó infructuosamente varias iniciativas en materia penal. Durante el presente sexenio, en un contexto

caracterizado por la búsqueda de legitimidad mediante la militarización y el endurecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad, el Ejecutivo diseñó un polémico proyecto de reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad. Desde el inicio se insistió en que dicha reforma respondía a la supuesta necesidad de dotar al Estado de herramientas eficaces para combatir al crimen organizado.

El 9 de marzo, Felipe Calderón anunció públicamente la presentación de su propuesta de reforma constitucional en materia de justicia penal para “eficientar el combate a la delincuencia organizada”. Ésta incluyó, entre otros aspectos:

- establecer un régimen de excepción para el combate a la delincuencia organizada;
- elevar a rango constitucional la figura del arraigo;
- otorgar facultades al Ministerio Público para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos e intervenciones telefónicas, con revisión judicial posterior;
- establecer la reserva de los datos de las personas que denuncien hechos relacionados con el crimen organizado;
- establecer excepción a la garantía individual de solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, en los casos de delincuencia organizada;
- dar facultades a la policía de allanar domicilios en caso de flagrancia, y
- unificar los códigos sustantivos y adjetivos penales.

El debate continuó desde entonces, viciándose a menudo por las coyunturas políticas que ha enfrentado el Congreso, tales como la designación de los nuevos consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral. Paralelamente, organismos de derechos humanos hemos llamado a un debate amplio y público que permita reformar la Constitución no del modo propuesto por la administración calderonista, sino de manera que se armonice el sistema de justicia penal mexicano con las exigencias del derecho a un debido proceso.

Ante la inminencia de la aprobación de las reformas propuestas por Calderón, el Centro Prodh, miembro de la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos”, la Secretaría Ejecutiva de ésta y Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, sostuvimos, el 12 de octubre de 2007, una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para informar sobre los riesgos implícitos en la iniciativa discutida por el Congreso. Por su parte, otros actores civiles, como los organismos de la Red

por los Juicios Orales, han auspiciado una iniciativa ciudadana en la materia.

Al cabo de unos meses, la Cámara de Diputados elaboró un dictamen que pretendió recoger elementos de las diversas iniciativas que se le habían presentado. El 12 de diciembre la Cámara aprobó ese proyecto con 366 votos a favor, 53 en contra y ocho abstenciones. En el dictamen se atenuó la autoritaria iniciativa del Ejecutivo, aunque fueron conservados algunos de los rasgos más preocupantes.

El dictamen pasó a la Cámara de Senadores donde se discutió el 14 de diciembre. El Senado aprobó las reformas con modificaciones en lo general y en lo particular, mediante 80 votos a favor, 27 en contra y cuatro abstenciones. Los cambios introducidos en el Senado *únicamente* se limitaron a dos aspectos: 1) corregir el proyecto de los diputados en cuanto a las facultades del Ministerio Público para allegarse de información que hasta ahora es confidencial –bancaria, fiscal, financiera, bursátil, electoral y fiduciaria–; y 2) enmendar el proyecto en cuanto a la constitucionalización de los allanamientos sin orden judicial.

El 19 de febrero se aprobó en la Cámara de Diputados la minuta sobre la Reforma Penal enviada por el Senado de la República. El aval se dio con 32 votos (PRI y PAN) a favor y 14 en contra (PRD, Convergencia y Partido del Trabajo). Algunos legisladores manifestaron su rechazo a la aprobación y propusieron postergar una semana la discusión, alegando que el documento había sido distribuido de manera discrecional, e impidiendo con ello un adecuado análisis de las implicaciones de la reforma. Los organismos que sostuvimos la audiencia ante la CIDH enviamos el 20 de febrero una actualización de información, con carácter de urgente, a la misma Comisión, así como a los relatores de Naciones Unidas con competencia para conocer del tema.

El 26 de febrero la reforma fue aprobada con 462 votos a favor, seis en contra y dos abstenciones, tras haberse eliminado el párrafo que modificaba al artículo 16 constitucional para permitir que la policía pudiera ingresar a un domicilio sin necesidad de autorización judicial. Esta reforma fue aprobada por el Senado el 6 de marzo. Para que los cambios sean incorporados a la Constitución, sólo resta que sean aprobados por al menos 16 Congresos locales.

Avances

La reforma aprobada presenta algunos avances, no cabe duda. Sin embargo al enunciar estos avances insistimos en la complejidad de una reforma de esta naturaleza; de manera que no debemos olvidar las múltiples variables que

inciden en la política pública relacionada con el crimen, ni la composición del Congreso y las presiones de diverso signo que han decidido el camino que condujo a la aprobación de las reformas.

Estos son algunos de los avances² reconocidos por nosotros en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados:

- *La adopción de un sistema acusatorio y oral regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.* El nuevo artículo 20 adopta explícitamente un sistema con estas características. Con ello, se sientan las bases para una transformación sustantiva del sistema de justicia penal. Coincidimos con Cristian Riego cuando señala que “la implantación del juicio oral no es una opción posible entre otras para mejorar un sistema judicial como el mexicano, sino una exigencia que proviene del reconocimiento de los derechos humanos propios de un Estado constitucional democrático”³.
- *La eliminación de la llamada flagrancia equiparada.* En su nueva redacción, el artículo 16 acota la flagrancia para aquellos casos en los que efectivamente una persona es sorprendida cometiendo un delito o cuando materialmente se le persigue tras cometer un delito. Hay que recordar que en la actualidad, la viciada idea de la “flagrancia equiparada” permite al Ministerio Público y a la Policía detener a una persona sin orden judicial hasta tres días después de que se haya cometido el delito. En la práctica la flagrancia equiparada legaliza detenciones arbitrarias y abre la puerta a posibles violaciones de derechos humanos. Su eliminación, desde la Constitución, es un avance.
- *La creación de nuevos jueces de control.* El artículo 16 crea una nueva modalidad de jueces denominados de control, para que los actos del Ministerio Público que impliquen molestia o restricción de derechos sean objeto de revisión judicial por una autoridad diferente de la que resuelva sobre la responsabilidad penal del imputado.
- *El derecho a una defensa pública de calidad.* El artículo 17 ordena que la defensa pública sea profesional y remunerada en igual medida que el Ministerio Público. En un país donde la mayoría de las causas penales son asumidas por defensores de oficio que a menudo trabajan en desigualdad frente a la acusación, esto resulta significativo.

² Para este punto retomo algunos de los aspectos destacados por Carlos Ríos en su artículo “Reforma Penal”, publicado en el diario *Reforma* el 16 de diciembre de 2007.

³ Cristian Riego, “Derechos y juicios orales” en *Reforma*, 2 de marzo de 2007.

- *La regulación de las garantías del debido proceso.* Se incorporan a la Constitución, en el artículo 20, garantías que no estaban explícitas en la Carta Magna: la presunción de inocencia, el derecho a una defensa adecuada, el derecho a guardar silencio, entre otros.
- *La gradualidad de la reforma.* Atinadamente, se ordena que el paso hacia el nuevo sistema ocurra de manera gradual durante el transcurso de los siete próximos años.

Con estos puntos a favor es muy factible que con las modificaciones aprobadas se permite avanzar hacia un sistema de justicia penal más respetuoso de los derechos humanos. Quienes han promovido la reforma han insistido en presentar estos aspectos como realmente positivos. Sin embargo queremos insistir en que no estamos frente a graciosas concesiones de las autoridades; tampoco, frente a los avances, podemos justificar a la reforma en conjunto, olvidando con ello los retrocesos. Estamos frente a una reforma que reduce la enorme brecha existente entre los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos y la realidad del sistema de justicia vigente. Los avances que puedan registrarse no los debemos sólo a diputados y diputadas generosas, súbitamente comprometidos con los derechos humanos, sino a años de activismo y denuncia del movimiento nacional de derechos humanos. Precisamente por ello no es posible conformarse con los avances y callar frente a los aspectos regresivos que implican riesgos para el respeto de las garantías fundamentales.

Retrocesos

En la reforma siguen estando presentes algunos de los aspectos más preocupantes de la iniciativa inicialmente presentada por Felipe Calderón. Éstos, a todas luces, ponen en riesgo la vigencia de derechos fundamentales:

- *Se encumbra a la Constitución el arraigo.* Se permite para los casos de delincuencia organizada. Esta práctica, tal y como funciona en la realidad mexicana, ha sido calificada como violatoria de los derechos humanos en múltiples ocasiones, pues funciona como una prisión preventiva anticipada. En el año 2002 el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas lo consideró como una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia de control jurisdiccional⁴.

⁴ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002).

- *La conservación de la prisión preventiva “automática” para ciertos delitos.* Se incorpora al artículo 19 constitucional una serie de pautas para decidir sobre la prisión preventiva, entre las que se incluye que ésta necesariamente vaya aparejada a ciertos delitos. Esta norma atenta contra el principio de presunción de inocencia, pues de acuerdo con éste, la prisión preventiva debe ser siempre excepcional y revisable, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto.
- *La creación de un subsistema de excepción para las personas acusadas de pertenecer a la “delincuencia organizada”.* Se crea desde la Constitución un régimen excepcional para procesar a aquellas personas acusadas de pertenecer a la delincuencia organizada, régimen que se aplica desde la investigación de los hechos. Tal y como se había perfilado esta reforma constitucional, en este régimen particular son permitidas medidas más intrusivas y lesivas de derechos que, en última instancia, socavarán las garantías básicas del debido proceso en perjuicio de quienes sean investigados, procesados o incluso sentenciados bajo este subsistema. Desde luego, ello no sólo atenta contra las garantías del debido proceso, sino incluso contra el principio de igualdad, reconocido en el artículo 1° de la Constitución.

Como puede observarse, los aspectos preocupantes de la reforma no pueden ser minimizados. En los medios se destacaron principalmente las implicaciones de los allanamientos sin orden judicial, el arraigo y la ampliación de las facultades del Ministerio Público; no obstante, desde nuestra perspectiva, el punto más riesgoso es la creación de un régimen particular para la investigación, el procesamiento y la sanción de las personas a quienes se impute su pertenencia a la delincuencia organizada. En el siguiente apartado argumento esta afirmación a partir de algunas implicaciones que dan cuenta de la creación de un régimen excepcional para las personas acusadas de pertenecer a la delincuencia organizada.

Preocupación fundada en la existencia de un régimen de justicia excepcional

Al distinguir la Constitución entre dos sistemas de justicia: uno para la “delincuencia organizada” y otro para la “delincuencia común”, la reforma aprobada por el Congreso abre el camino hacia una distinción poco deseable. En efecto, si para unos casos hay un proceso oral, adversarial y acusatorio, con respeto a la presunción de inocencia y el debido

proceso, para otros hay un proceso desigual, con menos garantías y nula presunción de inocencia. En los hechos se propicia la coexistencia de dos derechos penales: uno para los imputados comunes y otro para los imputados relacionados con la delincuencia organizada. En otras palabras, uno para los ciudadanos y otro para los enemigos del Estado.

Con ello, se adopta en la Constitución Mexicana una tendencia muy discutida en los debates del derecho penal contemporáneo: esa que no duda en restringir los derechos de las personas a quienes se concibe como enemigos, los “narcotraficantes” en el caso mexicano, en detrimento de sus garantías procesales y del principio de igualdad.

Esta distinción está necesariamente vinculada a una política criminal errónea. Frente a ella tampoco podemos dejar de pensar en las actuales políticas de seguridad pública reducidas al “combate al crimen organizado”, ni en la probable aprobación de la Iniciativa Mérida, pensada para reforzar este “combate”. No abundaré en ello. Centro mis esfuerzos en demostrar que desde una perspectiva de derechos humanos esta distinción atenta contra la dignidad humana.

Crear un subsistema para ciudadanos y otro para enemigos, supone concebir la legislación penal como un arma de lucha contra quienes se supone “ponen en riesgo al Estado”, aun a costa de la reducción de las garantías procesales. Esta tendencia, iniciada en México con las reformas constitucionales de la década de los noventa y con la redacción de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, implica un grave retroceso, pues, como sugiere Jakobs, el legislador ya no dialoga con sus conciudadanos sino que amenaza a sus enemigos recortando sus garantías procesales y estableciendo un subsistema particular muy conveniente a los intereses del Estado, para la investigación, el procesamiento y la sanción de los hechos en los que se les relacione.

Es por lo tanto necesario que las organizaciones de derechos humanos sigamos insistiendo en la necesidad de no recortar las garantías procesales propias de un Estado de Derecho democrático y que se encuentran reconocidas en los tratados internacionales en aras de un siempre incierto “combate contra el narcotráfico”. Las acciones preventivas y de persecución a la delincuencia organizada y al narcotráfico, que nadie osaría calificar de innecesarias en el momento actual, deben mantener en todo momento un pleno respeto a los derechos humanos. La legalización, desde la Constitución, de un proceder contrario atenta contra la dignidad humana, pues es contraria al principio de igualdad que de ella se desprende. La creación de un subsistema penal de excepción para los casos de delincuencia organizada en el que no se respeten los derechos humanos, con-

lleva la pérdida de legitimidad del Estado. En palabras de Javier Llobet: “La base de la legitimación en un Estado de Derecho es que respeta la dignidad de la persona de aquellos que no respetan la de los otros”⁵.

Los defensores y las defensoras de los derechos humanos nos hemos pronunciado siempre por una reforma basada en el reconocimiento de estos derechos, indispensables dentro de una democracia. De hecho me parece que hay esfuerzos notables. Entre ellos vale la pena mencionar la propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por organizaciones de la sociedad civil y por académicos y académicas especialistas en derechos humanos⁶.

Finalmente, no por ello menos grave, en los términos en que se ha desarrollado el debate legislativo la amplitud de la definición de delincuencia organizada es preocupante. Desde el trabajo realizado por el Centro Prodh en la defensa y acompañamiento a víctimas desde los casos, tanto en el conflicto social que estalló en Oaxaca en 2006 como en la violenta represión perpetrada en Atenco ese mismo año, las procuradurías de Justicia de ambos estados no titubearon en acusar a integrantes de movimientos sociales, detenidos en razzias, como miembros de la delincuencia organizada; con ello pretendieron justificar detenciones ministeriales prolongadas en las que fueron violados gravemente los derechos humanos. Ante esto es ineludible preguntar: ¿la imputación de delincuencia organizada será objeto de control judicial?, ¿se puede asegurar que, a sabiendas de que acota las garantías procesales del imputado, no abusará el Ministerio Público de acusaciones donde se impute la pertenencia a la delincuencia organizada? En un país donde a menudo se instrumentaliza la justicia con fines políticos, ¿no constituye la reforma un nuevo factor de riesgo para las personas que han encontrado en los movimientos sociales el conducto para plantear demandas legítimas frente a la inexistencia de cauces adecuados y frente a la inoperancia de los partidos tradicionales?

Aún falta la aprobación de la reforma en los estados. En algunas regiones del país se ha comenzado a ensayar la realización de juicios orales. Frente a esto las organizaciones de derechos humanos pueden impulsar los cambios mediante el monitoreo de las acciones realizadas. Si bien no podemos conformarnos con la reforma, tenemos que encontrar y construir los caminos adecuados para revertir las amenazas a derechos humanos actualmente presentes.

⁵ Javier Llobet Rodríguez, *Derecho procesal penal II. Garantías procesales (primera parte)*. EJC, Costa Rica, 2005.

⁶ <www.sumatealareformaendh.org.mx>.