

COORDINADORES

Mara Gómez Pérez · Carlos Galindo

*Reflexiones
sobre la
justicia que
México
necesita* 



Reflexiones sobre la justicia que México necesita

Coordinadores:

Mara Gómez Pérez

Carlos Alberto Galindo López



SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Rubén Antonio Zuarth Esquinca
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Marlon Berlanga Sánchez
Secretario

Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Reflexiones sobre la justicia que México necesita

Coordinadores: Mara Gómez Pérez
Carlos Alberto Galindo López

ISBN: 978-607-8320-98-1

Primera edición, agosto de 2018.

Diseño de portada e interiores:
D3 Ediciones SA de CV/Josué García de la Fuente,
Ana Karina Mendoza Cervantes
Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Presentación.....7

Bienvenida

Saludo a la deliberación..... 11
Miguel Barbosa
Enhorabuena el debate 15
Fernando Herrera

I. La reforma a la justicia penal

1. La justicia que México necesita..... 19
Ministro Luis María Aguilar
2. ¿Para qué se hizo la reforma? 23
Juan Pablo Ontiveros
3. Introspecciones sobre el inicio de la reforma. 27
Alejandro Ponce de León

II. Investigación para el nuevo sistema

4. Policía y Ministerio Público:
capacidades de investigación..... 35
Bernardo María León Olea
5. Sistema Nacional de Identidad Ciudadana
y un cuerpo policial especializado en aprehensiones. 45
Carlos Díaz de León
6. Reflexiones sobre las capacidades de investigación..... 55
María Elena Morera

III. Combate a la delincuencia

7. ¿Restricciones constitucionales a los derechos humanos en el combate de la delincuencia organizada? 61
Karlos Castilla Juárez
8. Por la defensa de los derechos humanos 83
Mara Gómez Pérez
9. Cavilaciones sobre la prisión preventiva oficiosa 91
Gabriela Capó Ramírez

IV. Funcionamiento del sistema

10. Midiendo la justicia: el camino a seguir 97
Enrique Bouchot
11. ¿Cómo funciona hoy la justicia penal mexicana? 105
María Novoa
12. Meditaciones sobre el sistema de justicia 113
Fernando Herrera

V. Provocaciones a modo de despedida

13. Nuevos desafíos en América Latina 117
Juan Enrique Vargas Viancos
14. El desafío mexicano: la procuración de justicia 125
Carlos Galindo
15. Una fecha para recordar 133
Ministro Jorge Pardo Rebolledo

Presentación

Mara Gómez Pérez
Carlos Galindo

El conjunto de cambios que ha sufrido la justicia mexicana desde finales del siglo 20 constituye una transformación fundamental del Estado Mexicano. En especial, la reforma a la justicia penal representa la reestructuración de uno de los pilares de la vida nacional. Sin embargo, fuera del gremio de los abogados y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de justicia, esta transformación es poco discutida, e incluso, poco conocida.

En el Instituto Belisario Domínguez, después de elaborar algunas publicaciones sobre la reforma a la justicia penal, y de organizar varios congresos y seminarios para discutir los avances y retos de esta reforma, comenzamos a preguntarnos de qué otras maneras podríamos contribuir a ampliar el conocimiento, tanto dentro del Poder Legislativo como entre la sociedad en general, sobre este tema. A un año de realizar el congreso nacional “La Justicia que México necesita: Mitos y realidades del Nuevo Sistema Acusatorio”, pensamos que sería valioso elaborar un libro para el público general, que resultara ameno e informativo para cualquier persona, y que reflejara de forma coloquial algunas de las discusiones que tuvimos dentro del congreso.

Con el objetivo descrito en el párrafo anterior, contactamos algunos de los ponentes del evento, junto con otros autores, y les pedimos que nos enviaran dos posibles textos, ya fuera su ponencia presentada o una reflexión, sintética y coloquial, en torno a los temas tratados en el congreso. Este libro es el resultado de este trabajo colectivo, se compone de cinco grandes secciones, cada una conformada por dos textos (uno extenso y otro corto) con enfoque formal, más una ‘reflexión’ coloquial sobre el tema de la sección. Nuestro objetivo principal, al incluir textos cortos y reflexiones amenas, es motivar el interés general en las temáticas particulares de cada sección. Y claro está, de esta decisión emana el título del libro.

En relación con la justicia en México, podemos recordar la transformación del Poder Judicial Federal en 1994, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación pasó de tener 25 ministros, a estar integrada por sólo 11. Esta reforma constitucional también originó la creación del Consejo de la Judicatura Federal y muy especialmente, modificó el procedimiento para designar tanto a los ministros de la Suprema Corte, como a los jueces y magistrados federales.¹ En 2011 se consolidó la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos que, entre muchas otras cosas, inició la Décima Época de la Jurisprudencia de la Suprema Corte;² y en 2013, se expidió una nueva Ley de Amparo, con innovaciones fundamentales, entre otros, en temas relativos al acceso a la justicia.³ Y en materia penal, desde el 2008 fue aprobada la importantísima reforma constitucional que dio lugar al nuevo sistema de justicia penal oral y acusatorio, que entró en vigor en todo el territorio nacional a mediados de 2014.⁴

Aunado a lo anterior, en los últimos tiempos se han aprobado legislaciones únicas en proceso penal,⁵ ejecución de penas,⁶ medios alternativos de solución de controversias⁷ y justicia para adolescentes⁸ y, de igual manera, se han otorgado

1 Más información en: *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*, Senado, LVI Legislatura, IJ-UNAM, Serie G: Estudios Doctrinales, Num. 183, México 1997, consultable en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/159-la-justicia-mexicana-hacia-el-siglo-xxi>

2 Ver: CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (Coords); *La Reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. México, UNAM-IJ. Septiembre 2011, 450 pp.

3 Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 2 de abril de 2013. Última reforma: DOF 19 de enero de 2018. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190118.pdf

4 Más información en: *El Sistema de Justicia Penal en México: Retos y perspectivas*; SCJN, México, Segunda reimpresión: noviembre 2015. Ver también: GÓMEZ, Arely (Coord.); *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*; INACIPE, México 2016; consultable en: <http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/novedades/ReformaPenal2008-2016.pdf>

5 Código Nacional de Procedimientos Penales; DOF 5 de marzo de 2014. Última reforma, DOF 17 de junio de 2016. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf

6 Ley Nacional de Ejecución de Penas, DOF 16 de junio de 2016, consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

7 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; DOF 29 de diciembre de 2014. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP_291214.pdf

8 Ley Federal de Justicia para Adolescentes; DOF 27 de diciembre de 2012; texto vigente a partir del 27 de diciembre de 2014. Consultable en: https://www.sspc.chiapas.gob.mx/leyes/federal/LEY_FEDERAL_DE_JUSTICIA_PARA_ADOLESCENTES.pdf

facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de tortura,⁹ secuestro¹⁰ y desaparición forzada.¹¹ Además, en 2014 se estableció la figura de la Fiscalía General de la República, como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, en sustitución de la actual Procuraduría General de la República, y se crearon sendas fiscalías especializadas en materia de combate a la corrupción y delitos electorales. Y finalmente, se aprobó la creación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción,¹² con la intención de evitar más daños patrimoniales al Estado y a la hacienda pública.

Casi todas estas reformas federales han tenido un impacto enorme en las regulaciones estatales que, de igual manera, han ido legislando progresivamente en el ámbito local, creando numerosos órganos y nuevas leyes. Esto es, en apenas dos décadas y media, se han transformado radicalmente muchas de nuestras leyes e instituciones relacionadas con la impartición, procuración y administración de justicia, la persecución de los delitos, la imposición de sanciones penales y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, pese a todas estas reformas legales y constitucionales, tanto locales como federales, y a pesar de las profundas transformaciones de nuestras instituciones, desde hace muchos años México sigue enfrentando los mismos retos: impunidad, corrupción y violencia, es decir, temas que conciernen directa y esencialmente al ámbito de la justicia.¹³

9 Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; DOF 26 de junio de 2017. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf

10 Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; DOF 30 de noviembre de 2010. Última reforma DOF 19 de enero de 2018. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDMS_190118.pdf

11 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; DOF 17 de noviembre de 2017. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf

12 Más información en: <http://sna.org.mx/index.html>

13 De acuerdo con el *Rule of Law Index 2017-2018*, elaborado por el *World Justice Project (WJP)*, este año México bajó cuatro posiciones, al pasar del lugar 88 en 2016, al 92, de un total de 113 países analizados. Esto coloca a México en el puesto 34 de 36 países de ingreso medio alto y, a nivel regional, en la posición 25, de los 30 países analizados en América Latina y el Caribe. El *WJP* mide el Estado de Derecho en 113 países con base en 110,000 encuestas en hogares y 3,000 encuestas a expertos. Con datos primarios, el *Rule of Law Index* mide el desempeño de los países utilizando ocho factores: (1) Límites al Poder Gubernamental, (2) Ausencia de Corrupción, (3) Gobierno Abierto, (4) Derechos

¿Qué pasa? ¿Por qué, pese a todas estas reformas y nuevos órganos, no hemos sido capaces de consolidar una verdadera transformación en materia de justicia? ¿Por qué especialmente nuestro sistema de justicia penal, tan estrechamente ligado a la protección de los derechos humanos, presenta tantos problemas?

Esta obra intenta crear un punto de reunión y reflexión sobre estos temas, convocando autores provenientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la academia, de organizaciones de la sociedad civil y del Senado de la República. Todos ellos aportando análisis profundos con estilos ágiles y cordiales.

En este libro se tratan distintos aspectos de la transformación de la justicia penal en México, tales como: los motivos que originalmente impulsaron la reforma de 2008; los retos que sigue enfrentando la implementación del sistema oral acusatorio; la tensión entre la protección de los derechos humanos y el ‘combate’ contra la delincuencia organizada y los delitos de ‘alto impacto’; la medida cautelar de prisión preventiva; los desafíos para las policías y los ministerios públicos en materia de investigación de delitos; y como una gran adición a este volumen, se discute el interesante caso de reforma policial en la ciudad de Morelia.

Esperamos, sinceramente, que este libro ayude a difundir entre un público amplio la necesaria discusión sobre la transformación de nuestro sistema de justicia penal, y que, al ir avanzando en los temas aquí tratados, logremos vislumbrar la justicia que México necesita.

Humanos, (5) Orden y Seguridad, (6) Cumplimiento de la Ley, (7) Justicia Civil, y (8) Justicia Penal. Consultable en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition.pdf>

Saludo a la deliberación

Miguel Barbosa*

Estamos muy complacidos en el Instituto Belisario Domínguez de promover este debate. Tomamos la decisión, desde luego, con la puesta en marcha del Proceso Penal Acusatorio y Oral, y por la lanzada que, en contra del propio proceso, se está llevando a cabo desde muchos sectores políticos.

Señalar que el Proceso Penal Acusatorio y su aplicación, son los responsables de la liberación de presuntos delincuentes, la mal llamada “puerta giratoria”, es de verdad un exceso, y para nosotros es una forma de ocultar la falta de preparación para la aplicación de este proceso.

Ocho años se tuvieron en todos los órdenes de gobierno para construir una estructura, una infraestructura, y capacitar a Ministerios Públicos, a jueces, a peritos, a policías y poder hacer de la aplicación del proceso penal algo exitoso.

El Proceso Penal Acusatorio y Oral, a partir de la reforma constitucional que le dio origen en el año 2008, puso a México y al Sistema Penal mexicano en las mismas condiciones en que se desarrollan procesos penales en los países más avanzados del mundo. Abandonamos el Sistema Penal Inquisitivo, donde todo se podía construir de manera falsa.

Una confesión, la declaración de dos testigos tomados inclusive ante las policías judiciales, era suficiente para que un juez condenara a un presunto delincuente o a un inculpaado. Así se construía.

Los peritajes carecían en su mayoría de elementos técnicos necesarios y se creaba una especie de debilidad institucional, de la cual se aprovechaban los que tenían recursos para poder construir una defensa, así como de la debilidad de los que no tenían recursos para ello, y no podían defenderse.

* Senador de la República en la LXIII Legislatura

El Sistema Penal Acusatorio, un Sistema Penal garantista, un Sistema Penal que desarrolla todo un conjunto de garantías del debido proceso, que pone el punto clave en la definición, primero, de la presunción de inocencia; y después, en la necesaria convicción del juez para poder condenar.

Con eso surge la figura de la llamada duda razonable, vista en otros procesos penales de otros países y que aquí no estaba perfectamente definida como tal. Es necesario que los órdenes de gobierno, el Ejecutivo, las procuradurías, y los poderes judiciales, pongan muchos recursos, todos los recursos necesarios para terminar la implementación de las condiciones óptimas para este Proceso Penal Acusatorio y Oral. Es así.

No puede señalarse que la liberación de la prisión preventiva a inculpados es responsabilidad del proceso penal. Los requisitos de la prisión preventiva están derivados de la propia Constitución y del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Se han puesto a decir, yo he escuchado las declaraciones de jefes policiacos que dicen: “hemos detenido a gente con un Barret, es un arma larga de enorme potencia, que solamente la utilizan los delincuentes mayores, y que como la ley no lo prevé, se tiene que poner en libertad, no se puede otorgar una prisión preventiva oficiosa.”

Eso es mentira. La prisión preventiva es una medida cautelar que de manera obligada se impone para el catálogo de delitos graves que establece el 19 Constitucional, y también para los mencionados en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Pero el juez tiene la capacidad de decidir esta medida, si otorga esa medida cautelar o la libertad para llevar el proceso, y lo decide cuando se pone en riesgo a la víctima, a los testigos, a la sociedad o al propio proceso.

Hay casos de corrupción, tanto a nivel de procuradurías como a nivel de poder judicial, y por eso muchos presuntos delincuentes alcanzan ese tipo de beneficios. Pero coincido en que sería un retroceso, una contra-reforma, la decisión de aumentar el catálogo de delitos graves.

El tema de armas de fuego tiene que verse también. Un arma corta de uso exclusivo del Ejército, no necesariamente es portada por un delincuente; puede ser portada en una visión equivocada, por cualquier ciudadano que piensa que puede darle seguridad la portación de esa arma. Aunque yo estoy con-

vencido de que es todo lo contrario. El que tiene un arma y la lleva para su seguridad, y tiene un eventual momento de riesgo con un delincuente y quiere sacarla, el arma, lo único que va a lograr es que el delincuente sí dispare en su contra, y la persona que quiere defenderse difícilmente lo va a hacer.

Pero ahí viene el riesgo de los policías, que para generar responsabilidades “siembran” armas. Una reforma que de manera generalizada establezca prisión preventiva oficiosa para la portación o la posesión de armas, de toda índole, es muy riesgosa cuando todavía hay un sistema policial muy débil institucionalmente hablando. Eso hay que deliberar.

Estoy cierto que estas reflexiones serán muy útiles y enriquecedoras. El nivel de los participantes es de muy alto perfil.

Por estas razones, saludo la deliberación y las reflexiones motivadas por estas cuestiones.

Enhorabuena el debate

Fernando Herrera*

Permítanme agradecer de una manera muy especial al senador, don Luis Miguel Barbosa Huerta, presidente del Instituto Belisario Domínguez; de quien me atrevería a decir que ha hecho un extraordinario trabajo al frente de este Instituto del Senado de la República, me atrevería a decir que casi mejor que el anterior.

Bienvenido, señor ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es su casa, sabe que aquí es bien recibido y que siempre encontrará un lugar en el cual pueda hablar con fraternidad y desde luego, con el profesionalismo que le caracteriza.

Desde luego, también agradecemos la presencia de la doctora Mara Gómez y de don Gerardo Esquivel, director del Instituto Belisario Domínguez por haber organizado este evento que será un instrumento más que servirá para la reflexión de los legisladores en esta nueva etapa de discusión.

El constituyente permanente hace nueve años en el 2008, al aprobar la reforma en el Sistema Judicial Penal llevó a cabo un acto de gran responsabilidad histórica porque su decisión obedeció a la necesidad de cumplir con una de las obligaciones esenciales del Estado, como es la de garantizar el acceso a la justicia de todas las personas, bajo su jurisdicción.

El antiguo Sistema Penal Mexicano había sufrido grandes desfases y ya se requería la fundación de un nuevo. El legislador federal trazó una ruta de ocho años para que en el ámbito nacional se conociera, implementara, analizara y capacitara en los nuevos principios y mecanismos que el Estado mexicano utilizaría para impartir justicia, buscando llegar a mejores niveles de calidad en la convivencia social.

* Senador de la República en la LXIII Legislatura

No se pecó de ingenuidad ni de ligereza. Hubo conciencia de que se estaba realizando un gran viraje en la manera en que la sociedad mexicana atendería la necesidad de sancionar la conducta delictiva.

El objetivo del nuevo Sistema de Justicia Penal desde su concepción, se orientó siempre hacia el objetivo de evitar que los delincuentes queden sin castigo, y se castigue al inocente, así como buscar una reparación efectiva de los daños producidos por el delito, respetando siempre el debido proceso y los derechos humanos.

El debate actual, se explica por la profundidad de la reforma, expresa las dudas justificadas, pero el rechazo sólo se explica, a veces por su ignorancia.

No debemos menospreciar la crítica. Estamos obligados al análisis dialéctico, confrontar ideas, justipreciar la crítica, valorar los hechos y precisar las necesidades.

Nos llama la atención la crítica que señala que el nuevo sistema de justicia penal contiene debilidades que permiten que haya presuntos delincuentes que pueden evitar la privación de su libertad, vulnerando los derechos de las víctimas y poniendo en peligro a la comunidad.

Se hace necesario recordar que implementar el nuevo sistema no sólo es capacitar para un nuevo procedimiento, sino crear una nueva cultura o forma de concebir la acción punitiva del Estado, dejando atrás al tradicional sistema inquisitivo, cuyas desventajas han sido ampliamente reconocidas en la mayoría de los países donde se ha implementado.

El saldo que nos arroja el breve lapso del nuevo Sistema Acusatorio, nos indica que se debe trabajar para mejorar sensiblemente la prevención, la investigación y la sanción del delito dentro del marco de una justicia pronta, proporcional, transparente, expedita, eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

Estamos ante el reto de argumentar sólidamente la necesidad imperiosa de contar con un Sistema Penal moderno en pro de la sociedad y del respeto de los derechos humanos.

También tenemos el reto de continuar con los esfuerzos para que los operadores de este lo implementen cada vez con mayor eficiencia.

El Poder Legislativo tiene ante sí la obligación de perfeccionar, unificar y homologar los instrumentos legislativos para que, en materia de justicia nuestro país alcance, mejores estadios de convivencia y civilización.

Reconozcamos en la reforma en justicia penal de 2008 un acto de gran responsabilidad histórica que significó un viraje en la manera de combatir el delito.

Es obligado fortalecer la percepción de la necesidad de contar con un sistema penal moderno; tan necesario como lograr que los operadores de este lo implementen cada vez con mayor eficiencia.

Por eso las ponencias habrán de presentarse y las conclusiones que surjan de este debate, de este análisis, serán un instrumento valiosísimo para dotar al Estado Mexicano de mejores instrumentos para garantizar y darle a cada quien lo que le corresponde.

I. La reforma a la justicia penal

1. *La justicia que México necesita*

Ministro Luis María Aguilar

El 10 de agosto de 2017, por invitación del señor Senador Miguel Barbosa Huerta, tuve el agrado de participar en la ceremonia inaugural del Congreso Nacional “La Justicia que México necesita: Mitos y realidades del Nuevo Sistema Acusatorio”, organizado con el propósito de reflexionar sobre los retos actuales de la justicia penal en México, su importancia y hacia dónde debe dirigirse.

Con la intención de que las reflexiones emanadas del Congreso contribuyan al debate parlamentario, y sirvan de consulta en el marco de la consolidación de la reforma en materia penal, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República ha tomado la decisión de publicar una obra colectiva, cuyo contenido es coincidente con cada una de las mesas de trabajo. Así, este libro congrega las reflexiones que, en torno a la reforma al Sistema de Justicia Penal, fueron compartidas durante el Congreso Nacional, por distinguidos especialistas en la materia.

En las siguientes páginas, están las palabras que pronuncié en ocasión del Congreso, y que ahora se incluyen aquí, a manera de *Presentación* de la obra. Reitero al Instituto Belisario Domínguez mi más amplio reconocimiento por la publicación de “La Justicia que México necesita: Mitos y realidades del Nuevo Sistema Acusatorio”; un texto de consulta indispensable.

Agradezco al señor senador Miguel Barbosa, presidente del Instituto Belisario Domínguez, por la amable invitación que me extendió para participar en la inauguración del Congreso Nacional “La Justicia que México Necesita. Mitos y realidades del Nuevo Sistema Acusatorio”, que ha sido organizado con el objeto de reflexionar sobre los retos actuales de la justicia penal en México, su importancia y hacia dónde debe dirigirse.

El 18 de junio de 2016, a propósito de la entrada en vigor del nuevo sistema, afirmé que el poder reformador de la Constitución tomó una decisión trascendental que se vinculó con un esfuerzo institucional sin precedentes y que constituyó una verdadera reforma de Estado. Fue entonces, cuando manifesté que el Poder Judicial de la Federación estaba comprometido a lograr el sistema eficiente que resuelva la problemática penal, desde su primera etapa, hasta la reparación del daño, con absoluto respeto de los derechos fundamentales de todos los involucrados. Decididamente, desde luego, del imputado, pero con igual énfasis y preeminencia, los de las víctimas. Ecuación sin duda, compleja, pero necesaria en el marco de la vigencia del Estado de Derecho.

Hoy estoy aquí, no sólo para ratificar ese compromiso, sino para refrendar que el Poder Judicial de la Federación ha continuado con las acciones de consolidación que aseguren la calidad en la oferta de justicia en materia federal, desde estos momentos iniciales y con miras a mantenerla e incrementarla, a la par del esperable aumento, tanto en la cantidad de judicializaciones, como en la complejidad de las problemáticas jurídicas que se plantean.

Asimismo, debe destacarse que, en esta etapa, en donde ya existen centros de justicia penal federal, que operan de forma cotidiana en los diversos contextos de nuestra pluralidad nacional, la política de seguimiento, crecimiento y desarrollo del nuevo sistema penal se constituye como un tema estratégico para el Poder Judicial, y concretamente, para el Consejo de la Judicatura Federal.

Esta política está enfocada a la atención pronta y expedita de los usuarios del sistema, garantizando los principios del procedimiento y fortaleciendo la transparencia y certidumbre en la impartición de justicia. Hemos ya dotado de instalaciones dignas, no sólo para quienes trabajan ahí, sino especialmente para la sociedad que acude a presenciar estos nuevos juicios, con la importancia de la presencia clara de la población, de la sociedad en el proceso y en la manera en que se hace.

En este marco de consolidación están en operación ya 39 centros de justicia penal federal, distribuidos en las entidades federativas, e incluso en las Islas Mariás. En todos ellos hay ya 52 salas de audiencia que están funcionando. El recurso humano ha sido elemento primordial.

Así, después de rigurosos concursos de selección, ya contamos con 220 jueces especializados, de los cuales ya están adscritos la mayoría al nuevo sis-

tema, incluyendo a los jueces de ejecución. Como ustedes saben, el sistema consiste en tres jueces: el de control, el de proceso y el de cumplimiento de sentencias. Por su parte, en la justicia para adolescentes, en la que también estamos trabajando, por disposición de la ley, se decidió seleccionar entre aquellos jueces que aún no les hemos dado adscripción en este nuevo sistema, para ser capacitados además en habilidades y conocimientos necesarios en la materia, en los próximos meses.

Las audiencias son un componente medular del nuevo sistema. Por ejemplo, en el 41 por ciento de los centros, las audiencias se realizan con celeridad, con presencia, con argumentación y se resuelven, la mayoría, en un promedio de una hora.

El Poder Judicial de la Federación ha asumido sus obligaciones en el marco del nuevo sistema y, sobre todo, de nuestro compromiso por seguir adelante. No es tarea ni responsabilidad del Poder Judicial de la Federación mejorar las condiciones de seguridad del país; nosotros cumplimos juzgando frente a la sociedad, conforme a los derechos reconocidos por la Constitución y esa labor no la vamos ni podemos abandonar por cualquier crítica.

En la implementación y en la consolidación del nuevo Sistema de Justicia Penal, la justicia federal ha cumplido cabalmente con la parte que le toca, ya que la problemática de seguridad pública que vive el país demanda de los jueces mayores esfuerzos en la tarea de juzgar; que bajo ningún concepto puede ser usada como pretexto para olvidar el respeto de los derechos que el propio constituyente ha reconocido a favor de quien se le imputa un delito o a quien lo sufre, como es la víctima.

Los jueces son protectores, en primera instancia, de los derechos de todos, sin adjetivos, ni de los delincuentes ni de las víctimas; sino de todos. Y en segunda instancia, en busca del objetivo final que es la protección de los derechos de una convivencia social pacífica, sancionando al que se ha probado, mediante el proceso legal correspondiente “el debido proceso”, su culpabilidad, no antes.

El sistema acusatorio no es un sistema de prisiones o libertades, es un sistema, sustancialmente, de protección de derechos fundamentales. Desde luego, todos somos respetuosos de las visiones críticas, pues es evidente que aún quedan aspectos por mejorar. Y es preciso y urgente hacer, como se está ha-

ciendo ahora, en esta convocatoria, un diagnóstico minucioso que en su caso permita identificar áreas de oportunidad; pero el compromiso es consolidar las instituciones que garanticen que se repare el daño a la víctima y que se castigue sólo al que sea hallado culpable en el debido proceso legal; sobre principios ineludibles como el principio de presunción de inocencia.

El Alto Tribunal ha sostenido que el principio de progresividad de los derechos humanos, tutelado por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan el nivel de protección que se ha alcanzado y que se está buscando.

Asimismo, recordando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido el debido proceso como el conjunto de actos de diversas características, que tiene la finalidad de asegurar, tanto como sea posible, la solución justa de una controversia, aunado a que uno de los fines fundamentales del proceso es la protección de los derechos de los individuos, la Suprema Corte ha reconocido que, por la existencia del vínculo entre derechos humanos y procedimiento judicial, el principio de progresividad ha encontrado un contexto propicio para desarrollarse con un propósito y efecto útil.

A la justicia federal, a los jueces federales, no nos toca más que cumplir y acatar las obligaciones que nos impone la Constitución y la ley, por la protección de los derechos de todos, de la sociedad, de los inculpados, en especial de las víctimas, y en beneficio de México.

Muchísimas gracias y mucho éxito en estos trabajos.

2. *¿Para qué se hizo la reforma?*

Juan Pablo Ontiveros

Se puede holgadamente pensar que el avance de las instituciones jurídicas ocurre a raíz de las deficiencias probadas en la aplicación cotidiana de lo jurídico. Se puede pensar —también— que el avance se origina en la reflexión y el cuestionamiento de ciertos paradigmas ideológicos de las sociedades.

No obstante, es fundamental no perder de vista que el avance que el ensayo y el error pueden permitir sólo se produce en la medida en que las instituciones o normas que se ensayan sean respetadas cabalmente como se diseñaron; de lo contrario, se puede equivocadamente englobar la inobservancia de las normas y la ineficacia en las instituciones como errores propios del diseño de un sistema, cuando no son lo mismo. En una palabra: las fallas en el diseño de un sistema no se equiparan a la inobservancia y violación sistemática del mismo.

El Derecho puede presentar muchas soluciones, pero no puede solucionar la falta de voluntad y convicción en su cumplimiento. El Derecho no puede suponer un subsidio o una condescendencia frente a la falta de esfuerzo por su observancia.

La reforma al sistema de justicia penal se hizo porque el sistema tradicional —llamado también “sistema inquisitivo”— presentaba fallas estructurales en su aplicación cotidiana, pero —principalmente— fallas en su filosofía frente a los estándares de lo que, hoy y ya hace años, debe considerarse como un proceso.

A pesar de la sencillez con que lo anterior puede enunciarse, dentro de las expectativas de mejora que el nuevo sistema de justicia penal representa se han depositado expectativas que no dependen de este nuevo sistema de justicia penal. Pareciera que se asume —o al menos se asumió— que el nuevo

sistema de justicia penal sería un—borrón y cuenta nueva— respecto a un cúmulo de problemas que no son parte del diseño del viejo sistema, específicamente: la corrupción, la ineficiencia institucional, la falta de capacitación y preparación de los operadores, la desidia y falta de profesionalismo en las investigaciones, las violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos, etcétera.

Si bien puede decirse que el nuevo sistema de justicia penal representa nuevos mecanismos de control destinados a contrarrestar y dificultar las malas prácticas antes enunciadas, no se puede permanecer —reitero— en la creencia de que una reforma jurídica va a reformar la actitud frente a lo jurídico.

Como consecuencia de las actitudes y deficiencias mencionadas, el nuevo sistema de justicia penal ha tenido que arrastrar consigo varios institutos que contradicen su esencia: el arraigo o la prisión preventiva oficiosa, por ejemplo. Incluso hoy se suman a dichos lastres otras tantas sugerencias y propuestas que puján por regresar a ciertos esquemas del viejo sistema, todo con base en argumentos pragmáticos que se anclan en que la realidad nacional —entiéndase la fortaleza indiscutible del crimen organizado y la falta de capacidad institucional— no nos permite vivir el nuevo sistema de justicia penal cabalmente.

En tratándose de la prisión preventiva oficiosa, por ejemplo. Esta medida cautelar atenta contra la esencia del nuevo sistema de justicia penal al dar una presunción de necesidad de la medida cautelar, no sujeta a contradicción —salvo solicitud del Ministerio Público considerada por el Juez, es decir: como acto gracioso de quien acusa—.

Los argumentos en defensa de la prisión preventiva oficiosa apelan a la realidad: se dice que no estamos listos para dejar la prisión preventiva oficiosa porque los Ministerios Públicos no están suficientemente capacitados para argumentar la necesidad de una medida cautelar como la prisión preventiva, que las Unidades de Medidas Cautelares aún no están plenamente preparadas, que tomando en cuenta la magnitud del crimen organizado el abandono de la prisión preventiva oficiosa resultaría en impunidad, etcétera. ¿Cómo puede argumentarse la falta de alistamiento tras ocho años de plazo para la implementación del nuevo sistema?

Es recurrente el dicho de que tras la implementación se irán corrigiendo errores del sistema; es cierto, más los problemas antes enunciados, no son ni errores exclusivos del nuevo sistema, ni errores que no pudieran corregirse antes.

Si bien el viejo sistema representa una filosofía procesal que no es admisible en nuestros días, tampoco puede pensarse que el mismo se diseñó deliberadamente para buscar la injusticia y la perversión de las prácticas institucionales. Que los jueces no estuvieran presentes en las audiencias (mismas que se llevaban a cabo ante otro personal de los juzgados) al grado en que la inmediatez tuvo que consagrarse con el mayor de los énfasis como un principio rector del nuevo sistema —cuando su necesidad es algo evidente—, no era un mandato del sistema anterior, era una deficiencia en la aplicación del mismo. Y aunque el nuevo sistema —insisto— esté diseñado para impedir tales fallas, la actitud institucional no ha cambiado del todo, prueba de ello es que aún hoy se dice que no estamos preparados —a pesar del plazo dado para prepararse— para abandonar todos los resabios del sistema anterior, es decir: para cumplir las normas.

Muchos de los esfuerzos que hoy se hacen para tener la capacidad de aplicar cabalmente el nuevo sistema, de modo que funcione tal y como se pensó, debieron agotarse en el plazo que se dio el Estado mexicano para la entrada en vigor del nuevo sistema. El alistamiento institucional para la aplicación del nuevo sistema no fue uniforme en todas las Entidades Federativas, las policías incluso hoy carecen de la capacitación suficiente para llevar a cabo labores de investigación, que son fundamentales para el buen planteamiento de una acusación —por ejemplo—.

El sistema jurídico no puede destinarse a subsidiar las deficiencias del Estado frente a sus responsabilidades. Debemos abandonar cualquier postura de transigencia frente a la ineficiencia.

Se debe pensar que la reforma al sistema de justicia penal se hizo por la necesidad de tener procesos penales eficientes, transparentes y justos, que se hizo para tener un sistema de justicia acorde con los estándares de lo que hoy constituye una democracia. La eficacia en su aplicación es un presupuesto y no un punto más a cumplir como contenido verdaderamente esencial de la reforma. Los errores y deficiencias en la aplicación del nuevo sistema son de otra índole y existían ya desde el viejo sistema como malas prácticas de los órganos e instituciones involucrados en la impartición de justicia penal, son problemas paralelos a la esencia de la reforma y que requieren un esfuerzo institucional muy comprometido.

La reforma al sistema de justicia penal se hizo para eso: para cambiar el diseño de un sistema de justicia, no puede pretenderse que se hizo para cambiar la actitud del Estado, cuya corrección responde más a un elemental compromiso cívico y de respeto al Estado de Derecho que a una reforma del sistema de justicia penal.

3. *Introspecciones sobre el inicio de la reforma*

Alejandro Ponce de León

Quiero felicitar al Instituto Belisario Domínguez por plantearnos esta pregunta: ¿Por qué iniciamos esta reforma?

Tuve la oportunidad de iniciar este movimiento desde la sociedad civil, en la ciudad de Monterrey, hace ya más de dieciséis años. Y creo que es importante la pregunta porque parece que ya se nos olvidó qué originó esta reforma.

Les quiero contar porqué me embarqué en esta difícil tarea junto con muchas grandes personas de la ciudad de Monterrey. ¿Qué me ha costado? En un principio me acusaron de “vende patrias, pro yankee”, y muchas otras cosas. Pero creo que ha valido la pena. Sí es importante regresar, porque siento un *déjà vu* terrible ahora, al escuchar muchas de las propuestas legislativas.

Se nos olvida que esas propuestas fueron las que originaron los problemas que llevaron a una sociedad a moverse –porque esta es una reforma impulsada por la sociedad civil–. A moverse de una manera muy importante y convencer al Constituyente Permanente de transformar el Sistema de Justicia Penal. ¡Ya se nos olvidó! Ahora resulta que estábamos mejor cuando estábamos peor.

Quiero compartirles esa experiencia, ese origen de la reforma. ¿Qué me llevó a mí y a muchas mexicanas y mexicanos a pelear en esa trinchera, a buscar esto? Insisto, es triste en México ver la corta memoria que tenemos, y que estemos proponiendo ahora una regresión que nos va a llevar incluso a problemas peores.

Les cuento, a lo mejor pecando de ser un poco aburrido con una historia personal. Estaba trabajando en RENACE, en esta Institución que fundamos en Monterrey hace algunos años para detectar casos de personas inocentes de escasos recursos económicos, defenderlas y presentarles los casos al patronato.

Un grupo de empresarios formaba parte del patronato: Don Alberto Santos, que en paz descanse; Don Fernando Turner y el Director Jurídico de Alfa, etc. Y Don Alejandro Santos me dijo:

Alejandro, francamente creo que está muy bien lo que estamos haciendo: re-integrando a algunos delincuentes primarios, previniendo su reincidencia, pagándoles la fianza, trabajando con sus familias y con ellos para prevenir esa reincidencia. Pero, ¿sabes qué?, yo creo que aquí hay un problema sistémico.

Ya se imaginarán cómo se pusieron los abogados del patronato de RENACE. Y quienes educan a los abogados sobre la certeza jurídica, y que las reglas no cambien. Todos se les fueron encima a los empresarios: “Estás loco, no sabes de lo que estás hablando, ¡Cambiar el sistema! No. Sigamos con lo que estamos haciendo.” Entonces respondieron los empresarios:

Es como si en una fábrica de bicicletas, en la que al final de la línea de producción las bicicletas estuvieran saliendo con las llantas cuadradas y las estamos enderezando a martillazos. Tenemos que ver qué está pasando en la línea de producción para que las llantas salgan redondas. Entonces Alejandro, te encomendamos, porque además somos los que más dinero damos en donativos para esta institución, que hagas un estudio y un análisis de la situación en Monterrey, del Sistema.

Me encomendé a eso. En el caso de Nuevo León, especialmente, a obtener datos estadísticos. Nos encomendamos también a hacer un estudio del tema del debido proceso, que conocíamos muy bien porque veíamos casos que ustedes no se pueden imaginar. Estamos hablando de personas muy pobres, que están en prisión injustamente, sin derecho a la defensa. Analizamos también el tema de las víctimas, el de la altísima impunidad que hay de los delitos más graves, así como el de la ineficiencia del sistema y su ineficacia.

Llegamos a una serie de conclusiones que posteriormente fueron complementadas con estudios muy serios. En este sentido, a diferencia de lo que se está diciendo ahora, hay estudios muy serios. Guillermo Cepeda empezó con su libro de *Crímen sin Castigo*. En ese libro se habla de lo que se denuncia, de lo que se persigue y de lo que se condena. Se hizo un diagnóstico en 2003 para el Alto Comisionado de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y del Sistema de Justicia Penal. Estaba muy en boga el tema de los feminicidios en Ciudad Juárez, hubo también una aportación del lado de las víctimas y de cómo también el sistema las victimizaba. Empezaban algunas otras asociaciones con el tema, sobre todo enfocadas en secuestro, desde la

perspectiva de las víctimas y otros estudios. Surgió un documental —que les sugiero lo vuelvan a ver, está en YouTube—, que hizo Roberto Hernández que se llama *El Túnel*, que pone muy claro todos los problemas que dieron origen a esta reforma. Vean *El Túnel* por favor, retomemos eso, porque además es gratuito. También estuvo la marcha de 2004, por ejemplo, aquella que todo mundo asistió, vestido de blanco por Avenida Reforma.

Más adelante surgió la película-documental “Presunto Culpable”, que nos habla de estos problemas que originaron esta reforma tan trascendental al Sistema de Justicia Penal. Lo pondría, insisto, en tres vertientes. La primera, el abuso contra las personas con escasos recursos, que era en ese entonces la que más pegaba a mis defendidos —y miren que litigué y defendí durante años a personas, sobre todo, y perdón por la insistencia, pobres—. Porque el sistema a los que más afectaba, sobre todo, era a inocentes y con escasos recursos. No había defensa. Así se las pongo y perdón que sea tan poco técnico. Era imposible defender a una persona en ese sentido.

Los mismos códigos como estaban estructurados, las mismas Tesis de la Corte, este principio de inmediatez de la Corte que nos decía que las primeras diligencias valían más, si un testigo —un testigo, ya no hablemos de la confesión— se retractaba, pues carecía de valor porque se presumía que había sido aleccionado por los abogados. Entonces, si el asunto se consignaba, el expediente se consignaba, valor probatorio pleno de las diligencias, incluso dicho por los códigos. Con eso te podían condenar, con eso te condenaban.

Tratar de revertir el expediente con esta tesis especialmente, que algunos códigos introdujeron a su legislación era, se los digo, francamente imposible. ¿Por qué? Porque por más que llegara un testigo —tuve casos así— y dijera: —señor, yo no declararé eso, yo no estuve ahí, no sé de dónde sacaron mi nombre; yo no dije—. El principio de inmediatez iba. Vean el caso de *Presunto Culpable*. Fíjense cómo lo que hace el juez en el segundo proceso, cuando se repone el mismo, se retracta el testigo al hacer el careo y dice que no fue él. La verdad es que no fue él o no lo pudieron identificar. Y el juez lo vuelve a condenar, porque el principio de inmediatez así te lo daba.

Es decir, tú querías interrogar a un testigo y era a través de un secretario. No le podías hacer preguntas, no estaban permitidas las preguntas sugestivas. Quien ha defendido sabe que es imposible interrogar a un testigo hostil si no se te permiten las preguntas sugestivas.

Yo me acuerdo de mi primera audiencia ahí en Nuevo León: “usted dice que estaba ubicado en tal lugar.” Y entonces el juez instruía, “Secretario, pregúntele”, ¿Se imaginan esa ‘mediación’? Entonces el secretario me decía: “no ha lugar a su pregunta Abogado”. Y yo preguntaba “¿Por qué?”. “Pues porque ya está contestada,” decía el secretario. “No escuché la respuesta,” replicaba yo, “A ¿qué hora la dijo? ¿La puede repetir?”. “¡No! Ya está contestada en el expediente, en su primera declaración,” aclaraba el secretario.

No podías tocar nada de lo que ya estaba en el papel. Créanmelo, lo viví. El papel lo aguanta todo. Yo he visto expedientes absolutamente contruidos. Con eso podían condenar a una persona. Entonces, ese es el primer problema. Era un sistema indefendible, francamente se los digo. Eran casos que te tenías que ir al Amparo Directo para que, después de tres o cuatro años de estar una persona privada de la libertad, se reconociera su inocencia. O insisto, revivir al muertito, porque si no, la presunción de culpabilidad era absoluta. Obviamente todo esto, mientras las personas estaban en prisión preventiva. Era increíble. Y parece ser que lo seguimos viendo.

Ese era el primer problema que llevó, que nos llevó, al menos a los que iniciamos la reforma por allá en Monterrey, y luego la quisimos continuar acá en la Ciudad de México. En colaboración con Bernardo León, que estaba en innovación gubernamental en Presidencia.

Ese fue el primer problema, nadie aquí que haya litigado en el sistema tradicional, en el estado que me pongan, me puede decir que era posible defender algo. La verdad es que dependía mucho de las relaciones y del dinero, honestamente lo digo, porque lo viví. Ahí nadie me puede discutir qué estamos hablando, desde la impunidad de la academia, no, yo lo viví y lo sufrí, y lo sufrieron muchos de mis defendidos.

Es triste. Es triste que parte de esto se quiera regresar. Ya lo mencionaba Carlos Ríos, lo mencionaba Javier Carrasco: “otra vez darle valor a una declaración”. Ahora no va la declaración al papel, pero sí a lo que dice el policía que le dijeron. Al policía no lo puedes contrainterrogar, porque a él le dijeron esto: No pues yo lo escuché .

Lo que quieres es a la persona que lo vio, que lo observó, que lo olió o que lo escuchó directamente, para poderla contrainterrogar. Esa fue la primera razón de la reforma, que no es poca.

Antes se decía, “hay mucha incidencia en la clonación de tarjetas, hagamos grave el delito y pa’ dentro sin pisar baranda,” como le dicen vulgarmente a la prisión preventiva de oficio. Y lo más irónico es que Guillermo Zepeda demostró que, entre más se elevaba el número de presos en prisión preventiva, los porcentajes de personas sin condena eran altísimos. Entre más se elevaba, más se elevaba la delincuencia. Ahí está la muestra, sobre eso si hay información. En el nuevo sistema no hay esa relación.

Lo segundo era el tema de las víctimas. Es evidente que las víctimas eran terriblemente re-victimizadas —vuelvo al ejemplo de *El Túnel*, véanlo—. Las víctimas no eran protegidas, no se les escuchaba. Las que lograban hacer algo tenían que coadyuvar, prácticamente tenían que hacer la investigación y llevar el proceso. Ejemplos hay muchísimos, de muchas personas a las que le secuestraron a su hijo, lo secuestraron o lo privaron de la vida, y hay ejemplos de todo lo que tienen que hacer porque, francamente, el sistema no les respondía. Eran re-victimizadas, de eso no me queda duda. No eran protegidas, especialmente las víctimas de delitos y abusos de género. No había medidas de protección establecidas en la ley, eran re-victimizadas, la violencia de género desgraciadamente es una escalada. Era un ciclo, y como todo ciclo terminaba en homicidios. O jueces que, como veían el papel, no veían a la víctima, no veían la gravedad: “que el señor regrese al domicilio”. ¡Pero fue ahí donde la víctima fue agredida! Ese fue el otro gran problema que nos llevó a movernos, sumó a muchas asociaciones y a una parte de la sociedad civil con esperanza de mejorarlo.

La tercera vertiente: una terrible impunidad y una terrible ineficiencia del Sistema. ¿Qué procesa el Sistema? Esto se puede verificar con los datos duros de Guillermo Zepeda: una enorme cantidad de robos menores.

Como les comenté al principio, el patronato mandó a hacer aquel estudio en Monterrey. El 80% de las personas que estaban en prisión, lo estaban por robos de muy poca cuantía en aquel entonces, como de 600 pesos. Si juntabas todo lo que se les imputaba de haberse robado, a esas personas, no se acercaba ni al uno por ciento —era mucho menos, punto cinco por ciento— de lo que se le imputaba a un extesorero del gobierno por haberse robado recursos públicos —que era una locura la cantidad—. Bueno, en aquél entonces se nos hacía una locura ese robo de recursos públicos, ya después de presenciar lo que hemos atestiguado en Veracruz, pues ya no lo es tanto. Se rompen récords todos los días, desgraciadamente, en estos temas.

Nos dimos cuenta que perseguíamos, cosas menores. A personas pobres, sobre todo. Y sufríamos de “flagrantitis.” No necesariamente es malo que haya “flagrantitis”, que a todo mundo se le detenga en flagrancia, pero lo que quiero decir, entre otras cosas, es que hay”muy pocas órdenes de aprehensión porque hay poca investigación. Si no lo detienes con “las manos en la masa” —que además son los delinquentes más tontos los que se dejan agarrar con “las manos en la masa”—, pues entonces tienes que hacer una investigación y eso es complicado. Pero esto es especialmente necesario para los delitos de mayor impacto.

Insisto, era un sistema que se dedicaba a moler carne de gente pobre, acusada de delitos menores. Para los casos de alta complejidad de investigación, entre ellos delincuencia organizada y secuestro, el sistema no daba porque era un sistema excesivamente formalista —y a eso quieren regresar con algunas propuestas formalistas—. Todo tenía que estar asentado por escrito.

Alguna vez me contó una persona de SEIDO (Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada) que —no sé si el nombre sea correcto o pueda ser ofensivo—, en un “table dance” había un policía infiltrado que estaba vigilando a una organización de trata de personas. Él estaba encubierto, hacía el servicio y observaba cosas, pues se creía que Los Zetas estaban tras el negocio. Cuando regresa a sus oficinas le pidieron dos cosas. Primero, que de memoria transcribiera todo lo que escuchó. Él llevaba un micrófono pero no se escuchaba la grabación, y tenía que estar todo transcrito, tenía que obrar en el expediente. —“Lo que no está en el mundo no está en el expediente”, decía Germán Dehesa, en el documental que mencioné antes, *El Túnel*. Lo segundo que le cuestionaron al policía, fueron los gastos que obviamente hizo: “¡Traíganos la factura del lugar!”. Después, por cierto, ese policía llegó a ser el Subprocurador. Era un Sistema que no respondía no era eficiente, no era eficaz.

Termino con estas dos cosas. Lo primero es que sí hay datos económicos: los recursos son escasos. No hay país en el mundo que pueda investigar y perseguir todo lo que se denuncia; ya no hablemos de los delitos que se cometen, de la cifra negra. No, sólo para lo que se denuncia, no alcanza. Tendrías que dejar a un lado la educación, tendrías que dejar a un lado el Congreso, las leyes. En Dinamarca, Estados Unidos, China, en la actualidad no tienen los recursos suficientes. El recurso siempre va a ser escaso para esta tarea del Estado: investigar y perseguir los delitos.

Lo segundo que quiero enfatizar, es que hay una regla de sumas que es muy sencilla: si tienes un pastel de 100 millones de pesos para investigar y perseguir, y te gastas un millón de pesos para perseguir el robo de unos chocolates, francamente ya no lo puedes utilizar para perseguir la violación, el secuestro, el homicidio, etc. ¿A qué nos lleva esto? Nos lleva a que el Sistema tiene que ser racionalmente selectivo sobre qué investiga y qué persigue, y en qué aplica sus recursos escasos. Hay que decir, tengo que pegarle a lo de mayor impacto, a las bandas organizadas, etc.

En fin, termino diciendo y haciéndoles yo la pregunta de regreso: ¿Ya solucionamos estos problemas? Francamente, no creo. Algunos se han ido mejorando con el sistema, y vuelvo a insistirles: ¿Por qué ahora creemos que lo que originó estos problemas, ahora sí va a servir? Prisión preventiva oficiosa, volver a limitar el derecho a la defensa como ya se los explicaba. ¿Por qué no nos hemos dedicado, entonces, a las víctimas y a las medidas de protección que no tienen?

No creo que lo hayamos solucionado, no creo que la solución sea volver a lo mismo. La verdad es que tenemos, todavía, un fetichismo de cambio legal. Como dice Alberto Binder: “pensamos que cambiando las leyes vamos a cambiar la realidad”. Pero no es así. Hay que seguir mejorando la policía, hay que capacitar mejor, hay que reestructurar, hay que hacer pruebas. Eso es lo que va a mejorar el sistema. Tengo la oportunidad de conocer historias de éxito, y con mucho gusto las compartimos, por ejemplo, sobre el robo a comercio en la ciudad de Chihuahua: se pusieron una meta todos los actores, incluso sector privado, los comerciantes, trabajan sobre ella para reducirla y bajar la impunidad en cuarenta, cincuenta por ciento. En Tijuana, en Monterrey, etcétera, hay casos similares.

Sí hay historias de éxito, pero nada tiene que ver con la prisión preventiva oficiosa, eso no va a cambiar absolutamente nada. ¡El gran problema no es que los metamos presos y el juez los suelte! El gran problema es que no los agarramos. El gran problema es la impunidad. Entonces regresemos a estos orígenes, a estos problemas, al por qué llegamos a estas soluciones. La verdad es que fue un proceso de cuatro o cinco años de discusión muy intensa. Había mucha oposición, pero finalmente se llegó a esta decisión de la reforma Constitucional. ¿Por qué ahora queremos regresar al pasado o decimos que ya no funciona? Insisto, el nuevo Sistema está mal implementado, hay que luchar por implementarlo.

II. Investigación para el nuevo sistema

4. *Policía y Ministerio Público: capacidades de investigación*

Bernardo María León Olea

La sanción del delito en México es una “rareza”, cerca del 99% de los delitos quedan impunes por las fallas en el diseño estructural y de procedimientos de las instituciones encargadas de prevenir, investigar y perseguir el delito.

Bajo esta premisa, la gerencia de dichas instituciones es muy tortuosa ya que, en contradicción frontal con los principios más elementales de la administración, no existe unidad de mando; no hay tramos de control claros y manejables, los procedimientos son oblicuos y desesperantemente burocráticos.

En este contexto el diseño del perfil y la descripción del puesto de un detective, su reclutamiento y capacitación es deficiente porque no hay claridad en los extremos de su función y muchas normas, de todas las jerarquías, contradicen la lógica de la eficacia investigadora.

La buena gerencia de cualquier organización implica definir con claridad metas y objetivos y así poder depurar procesos que no generan valor de aquellos que son claves para cumplir su misión, sin embargo, la legislación constitucional y legal en México contiene graves contradicciones y duplicidades que provocan que tanto las policías como los ministerios públicos, los mediadores y los jueces tengan severas restricciones para hacer su trabajo y acumulen enormes incentivos para corromperse.

4.1 Desmitificar la investigación

Prácticamente todas las evaluaciones que se han hecho sobre el desempeño del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral han determinado que una de las causas fundamentales por las que no ha funcionado como se esperaba y hay tanta impunidad, es por la ausencia o falta de eficacia de los investigadores y exhiben como prueba el hecho de que la abrumadora mayoría de los asuntos que se judicializan derivan de detenciones en flagrancia.

Sin embargo, es importante señalar que la experiencia internacional demuestra que, en la mayoría de los países, con independencia de la eficacia de sus detectives, la abrumadora mayoría de los asuntos que llegan a los tribunales derivan de detenciones flagrantes. Del mismo modo algunos datos demuestran que en los cuerpos de policía apenas entre el 5% y el 10% de la fuerza policial son detectives.

Esta situación no debería ser escandalosa, es obvio que el despliegue y la estrategia de cobertura policial en las calles, permite con cierta facilidad “toparse” con el delito flagrante y por “lo evidente” del mismo, facilita su judicialización.

Lo que sí debería ser escandaloso es que a pesar de la flagrancia muchos presuntos responsables queden libres sin siquiera ser presentados ante un juez. Ahí es donde la impunidad se asienta.

Es importante aclarar que la investigación del delito es un proceso que lleva a cabo la policía de manera permanente. En cada turno, los policías de proximidad y de vigilancia ubican personas, lugares y actitudes, reciben informes de ciudadanos, conocen problemas de las familias, saben de los lugares donde se reúnen posibles delincuentes, donde se venden drogas o se reciben objetos robados, etc., con base en esta información, muchos policías esperan (o provocan) la flagrancia para poder hacer detenciones con la expectativa de que el sistema de justicia procese a dichos delincuentes.

Pero muchas veces esa expectativa se convierte en frustración, posteriormente en cinismo y al final puede concluir en corrupción.

4.2 La puesta a disposición debe ser ante el juez

Considerando que la abrumadora mayoría de los asuntos que se judicializan provienen de detenciones en flagrancia la llamada “puesta a disposición” ante

el MP se convierte en el proceso inicial más importante del proceso penal, sin embargo, este proceso tiene graves errores de diseño que provocan impunidad.

- i) Preocupación sobre la impunidad: Poner a Disposición del MP o del Juez y la “Puerta Giratoria”

El artículo 16 constitucional señala en sus párrafos quinto, séptimo y decimo que:

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

[...] “En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.”

[] Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

Aunado a esto, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en su artículo 149 establece que:

Artículo 149. Verificación de flagrancia del Ministerio Público

En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan...

Estos párrafos le dan facultades de Juez al Ministerio Público y una poderosa herramienta de impunidad. Según la Constitución y el CNPP, el Ministerio Público, —que es un funcionario administrativo— tiene la facultad de calificar las detenciones —ante sí mismo y en lo oscurito— y en su caso ¡ordenar la libertad! de un detenido sin que este sea puesto a disposición de juez.

No deja de ser interesante que el 16 constitucional obligue al Juez a la ratificación inmediata de la detención o decretar la libertad, cuando el indiciado ya

estuvo por lo menos 48 horas (96 en delincuencia organizada) en los separos de la procuraduría.

En este plazo es donde las posibilidades de “puerta giratoria” son más altas y donde mayor corrupción puede haber ya que se pueden modificar por el propio MP (en contubernio o no con la policía) los registros de detención. La “puesta a disposición” debería ser exclusivamente ante el Juez que califica de inmediato la detención en audiencia pública. Eso permitiría eliminar las 48 o las 96 horas e impediría que las procuradurías tuvieran separaros.

La frustración del policía es muy alta y su investigación (más sencilla o más compleja) se desperdicia cuando un MP ante sí mismo decreta la libertad o “no recibe la puesta” sin tener la oportunidad de que un Juez en audiencia pública califique la detención.

Valdría la pena revisar los centros de detención en diversos países del mundo, donde se hacen las puestas a disposición de los detenidos y los jueces califican de inmediato dichas detenciones.

ii) Preocupación sobre la impunidad: tardanza en recibir la puesta a disposición y el fin de la flagrancia.

Para la policía el tiempo de la flagrancia es vital para que la “puesta a disposición” sea calificada por el MP de legal, sin embargo, una puesta a disposición puede tardar nueve horas en lo que el MP recibe al detenido, momento para el cual la flagrancia ya está vencida y debe decretarse la libertad o se alteren los registros de detención para modificar los plazos.

La puesta a disposición debe ser inmediatamente ante el Juez.

iii) Preocupación sobre la impunidad: la ratificación de la denuncia y no hay denunciante.

Otro grave problema está relacionado con la llamada “ratificación” de la denuncia. En muchos casos, la policía o incluso ciudadanos hacen detenciones en flagrancia, donde la víctima y los testigos han señalado al detenido, la policía recibe la denuncia y entrevista a los testigos, sin embargo, sí ante el MP no comparece la víctima a “ratificar” la denuncia el MP decreta la libertad y no formula imputación.

Es importante señalar que si la puesta a disposición fuera ante el Juez, el señalamiento provendría del policía aprehensor y en todo caso la víctima podría comparecer como testigo en el momento procesal oportuno, pero la ratificación NO inhibe la investigación, ni debería ser requisito (no lo es legalmente) para que el MP decrete la libertad.

En otros países, el policía formula un “instrumento acusatorio” ante el juez a la hora de poner a disposición a un detenido en flagrancia.

La puesta a disposición debe ser inmediatamente ante el Juez.

iv) Preocupación sobre la impunidad: vamos a mediar sin ratificación judicial.

La reforma de 2008 (que sigue girando en torno al MP) con el ánimo de profundizar la economía procesal y de buscar una reparación del daño más expedita, promovió el desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de controversias, sin embargo, en materia penal determinó que la ratificación judicial de los “acuerdos reparatorios” no siempre fuera obligatoria.

En efecto, el artículo 17 párrafo quinto establece:

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Con el mismo fin de fomentar la economía procesal, el artículo 21 señala en su párrafo séptimo:

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

Con este marco normativo, se puede promover en “ciertos delitos” una salida alterna, es decir, a través de un Acuerdo Reparatorio, la víctima puede ser resarcida en el daño que se le causó, a cambio de que el indiciado no sea imputado.

En este proceso, el oficial aprehensor tiene muy poco que decir y las oportunidades de chantaje, tanto a víctimas como a detenidos es muy alta.

Considerando que en muchos casos NO se necesita supervisión, ni sanción judicial, el MP puede promover mediaciones y acuerdos reparatorios en casos que NO están permitidos por la ley, pero que al no estar sujetos a supervisión

judicial de todas formas se llevan a cabo generando impunidad y mucha insatisfacción en las víctimas y en los policías aprehensores.

Es indispensable que todos los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tengan ratificación judicial, a riesgo de que lejos de su objetivo de justicia restaurativa sean instrumentos de impunidad, la mejor manera de hacerlo es que la puesta a disposición sea ante el Juez.

El mecanismo en todos los casos es muy sencillo, cuando un Juez recibe una “puesta a disposición” después de calificar la detención, le da vista al MP para que éste de acuerdo a los méritos del caso pueda decidir si profundiza la investigación o si busca una salida más expedita con la supervisión judicial.

4.3 Investigación sin detenido: fiscalías vs Unidades de Investigación Policial

El artículo 21 constitucional establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, sin embargo, previene que las policías sólo podrán investigar bajo la conducción y mando del propio MP.

Esta disposición representa un enorme reto de coordinación tanto para policías como para ministerios públicos considerando que en México se cometen 32 millones de delitos, y para investigarlos hay un poco menos de 400 mil policías y para “conducir y mandar” un poco menos de 9 mil ministerios públicos.

Como se ve el “cuello de botella” es muy estrecho para todos los actos de investigación, desde tomar conocimiento de los hechos, recibir las denuncias, solicitar actos de molestia, armar las investigaciones hasta formular imputación.

En esta lógica, actos de investigación que podrían ser muy sencillos y rápidos, se vuelven largos y complicados, generando impunidad.

v) Preocupación sobre la impunidad: denunciar para investigar o investigar para denunciar

El artículo 16 constitucional en ninguna parte habla de la investigación del delito, en lugar de eso establece que la denuncia o la querrela son los requisitos de procedibilidad para librar una orden de aprehensión, pero NO dice que son el requisito para INICIAR una investigación:

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Considerando el contexto histórico en el que se redactó y reformó este párrafo del 16 Constitucional, a lo que se refiere el constituyente no es a la “denuncia” es decir, la *Notitia criminis* que inicia la investigación, sino a la imputación del Ministerio Público, es decir, al ejercicio de la acción penal donde el Juez conoce la posible existencia de un delito y entonces libra —a solicitud del MP— una orden de aprehensión.

La confusión en nuestro sistema es grande al respecto y en muchísimas ocasiones la ausencia de denuncia formal justifica que el MP no actúe para investigar y se genere mayor impunidad.

El artículo 221 del CNPP señala las formas de iniciar una investigación y aunque no diferencia cuales son los delitos que se investigan por denuncia de los que se investigan de oficio, ordena el trabajo policial con base en simples datos, sin embargo, a ese trabajo NO lo considera investigación, la investigación se inicia si esos datos se confirman:

Artículo 221. Formas de inicio

La investigación de los hechos que revistan características de un delito podrá iniciarse por denuncia, por querrela o por su equivalente cuando la ley lo exija. El Ministerio Público y la Policía están obligados a proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia.

Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la investigación la comunicación que haga cualquier persona, en la que se haga del conocimiento de la autoridad investigadora los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito.

Tratándose de informaciones anónimas, la Policía constatará la veracidad de los datos aportados mediante los actos de investigación que consideren conducentes para este efecto. De confirmarse la información, se iniciará la investigación correspondiente.

Es indispensable, para que los investigadores puedan investigar, que se diferencie en el 16 constitucional y por ende en el CNPP entre la denuncia como

una simple *notitia criminis* y la Denuncia como la imputación que permita librar ordenes de aprehensión de otra manera la impunidad se seguirá escuchando en que no hay denuncia para evitar investigar.

vi) Preocupación sobre la impunidad: atención temprana en la policía, el fin de las inefables Agencias del MP.

El artículo 132 del CNPP otorga a las policías la facultad de recibir denuncias, sin embargo, las obliga a informarle de inmediato al MP para que éste conduzca y mande la investigación. Nuevamente este trámite impide la agilidad en el proceso.

Aun cuando ya se haya hecho la denuncia ante la policía, se haya entrevistado a la víctima y a los testigos, el MP exigirá que esas diligencias se repitan en su presencia para que conste en la carpeta de investigación. Lo cual hace inútil el procedimiento ante la policía y revictimiza.

La denuncia como *notitia criminis* que se hace ante la policía NO debe repetirse ante el MP porque eso es duplicidad y no tiene ningún sentido práctico.

Adicionalmente, sólo el MP inicia las carpetas de investigación (porque tiene la conducción y mando) en vez de que lo haga la policía que tiene mucho más personal y está más cercano a la víctima, lo cual nuevamente inhibe y entorpece el trabajo de investigación.

Por ejemplo, en la Policía de Morelia se establecieron Centros de Atención a Víctimas fijos y móviles donde además de recibirse la denuncia, se atiende a la Víctima en los aspectos psicológicos, médicos, jurídicos y de trabajo social. En un año se han recibido más de dos mil denuncias y la meta debería ser “sacar al MP del mercado de las denuncias” y que éste se concentre más en litigar los asuntos.

Recibir denuncias es un trabajo netamente policial por la movilidad y cercanía que tiene la policía a diferencia del MP más rígido y concentrado en los aspectos jurídicos y menos cercano a la situación de las víctimas.

En este sentido, es un error muy grande establecer las Unidades de Atención temprana en el MP, estas unidades deben estar en la policía, lo que las hará más ágiles, más cercanas y con una perspectiva más realista de abatir la cifra negra.

Tiene que terminar la era de las inefables Agencias del Ministerio Público para siempre.

vii) Preocupación sobre la impunidad: primer respondiente y peritos autónomos

La policía es y será siempre mucho más numerosa que las fiscalías debido al trabajo de proximidad y vigilancia que realiza y por lo tanto el despliegue logístico que tiene es mucho más amplio.

Por ello, además de ser primer respondiente, unidades de la policía pueden ser peritos en escena del crimen, hacer la cadena de custodia, tener la bodega de evidencias y espacios para bienes asegurados.

En los últimos años ha estado de moda generar organismos autónomos con la esperanza de que la autonomía los hará más eficaces e imparciales. Sin embargo, es importante precisar la distinción entre trabajo policial de investigación y la necesidad de peritos imparciales porque en un sistema donde lo establecido por un perito no es más que una prueba entre otras (no es prueba plena) la imparcialidad del perito tiene un sentido de interpretación y no de recolección o procesamiento.

Las Fiscalías deben concentrarse en la litigación de los asuntos, mucho más que en el trabajo policial de investigación lo que permitiría mayor claridad y responsabilidad en el trabajo y por tanto mayor eficacia.

viii) Preocupación sobre la impunidad: fiscal o detective

Para ser Ministerio Público la ley exige que se posea el título de licenciado en derecho, eso es evidente porque el trabajo del MP debe ser en los tribunales, su tarea fundamental (y por eso la necesidad de su autonomía) es la de un abogado que con base en la evidencia articula casos que se judicializan y terminan en sentencia condenatoria.

El trabajo del fiscal en la etapa de investigación consiste en revisar las investigaciones policiales para armar una teoría del caso razonable y promover, en su caso, que se obtengan e interpreten nuevas pruebas para comprobar la culpabilidad. En todo caso, el fiscal puede ordenar diligencias de investigación en la etapa complementaria con el fin único de robustecer la evidencia que sustenta su caso.

La labor de un fiscal (abogado) no es andar con chalecos antibalas en los operativos policiales “jugando al detective” no es su función. Por eso la creación de las fiscalías de investigación, en general tiene tan poco éxito, porque confunden la función del detective-investigador con la del fiscal-persecutor.

Las unidades de investigación están compuestas de policías que tienen fines distintos a los de exclusivamente judicializar un caso, la meta de la investigación policial es inhibir, prevenir y controlar el delito, mientras que la meta del fiscal es ganar los litigios, sus campos de batalla son distintos. Ambos comparten la tarea de combatir el delito “Juntos pero no revueltos”.

Bajo esta premisa, es fundamental que el MP no sea el intermediario de los actos de investigación que autorizan los jueces. Hoy en día la Constitución establece que solamente el MP puede solicitar órdenes de cateo y otros actos de investigación, entorpeciendo de nuevo la agilidad y eficacia de las investigaciones.

A este respecto, muchas personas ven la intermediación del MP como una “garantía” sin embargo, nunca se ha explicado porque ven en el MP el “monopolio de la virtud penal”.

La confusión del trabajo policial, no sólo genera investigaciones mal hechas y poco eficaces, sino que es un incentivo muy grande de corrupción.

4.4 El Ministerio Público como abogado del pueblo

Una vez despojado de sus tareas policiales y periciales, podrá surgir la verdadera y noble tarea del Ministerio Público que es la defender al pueblo en general y a las víctimas en lo particular de las personas que las han dañado cometiendo delitos.

El MP ese prestigioso despacho de abogados públicos que a través de su trabajo restaura la convivencia social y procura que se haga justicia en materia penal, reclutando abogados de las mejores universidades, con mística de servicio y cuya vida transcurrirá en los tribunales y en las salas de audiencia generando protección y seguridad jurídica a los ciudadanos.

Ese es el Ministerio Público (autónomo) que podría no solo abatir la impunidad sino generar una época de seguridad civilizada entre todos los mexicanos.

El Sistema de Justicia Penal Mexicano, está mucho más cerca de lo que sus críticos señalan, de construir una sociedad segura en el más amplio sentido del término, la clave no está ya, en el proceso oral, sino en las competencias y en las facultades del MP y de la policía. Si se aclaran tendremos la posibilidad de controlar, finalmente el problema de la inseguridad con métodos democráticos.

Sólo dejen a los investigadores, investigar.

5. *Sistema Nacional de Identidad Ciudadana y un cuerpo policial especializado en aprehensiones*

Carlos Díaz de León

El término “fugitivo”, es de origen anglosajón y en una primera instancia, nos remite a las películas estadounidenses, donde ‘duros’ policías investigadores del Servicio de Alguaciles de los Estados Unidos de América, al estilo de Tommy Lee Jones en la película *US Marshals*, se dedican a ‘cazar’ prófugos de la justicia, utilizando todos los medios técnicos necesarios para cumplir su función.

Realmente, hay que reconocer la eficiencia de ese cuerpo de policías estadounidenses; quienes hemos tenido la oportunidad de establecer vínculos de cooperación con ese cuerpo elite, de verlos operar, e incluso de enviar personal policial mexicano a capacitarse en su academia, tenemos la obligación de reconocer y elogiar el gran trabajo que hacen en favor de la justicia; sin su labor, el sistema de justicia penal estadounidense no podría funcionar correctamente. Y las herramientas de identificación, de seguimiento y legales, completan el escenario por el que los *Marshals* son tan efectivos en su trabajo.

Para los que hemos participado en labores de cooperación policial internacional, en forma bilateral o en el marco de la Organización Internacional de la Policía Criminal (OIPC-INTERPOL), la palabra fugitivo, generalmente nos refiere a órdenes de captura internacional de delincuentes de financieros de alto perfil, genocidas o criminales de la delincuencia organizada; esto ya no es del todo cierto, porque afortunadamente todo aquel que pretenda sustraerse a la acción de la justicia huyendo de su país, puede ser registrado y boletinado mundialmente como fugitivo, a través de la emisión de una notificación roja de la INTERPOL, siempre y cuando cuente con una orden de aprehensión vigente.

5.1 *La cumplimentación de órdenes de aprehensión en el sistema penal anterior*

En México, generalmente se utilizaba el término prófugo de la justicia, para referir a aquellos que huían para no enfrentar la justicia, situación que era bastante “normal” por así decirlo, sobre todo en el marco de un sistema donde la culpabilidad era la regla y la prisión preventiva obligada para la mayoría de las conductas tipificadas en el Código Penal, cumpliéndose en deficientes instalaciones, con deficientes servicios y alimentación, donde incluso la población interna en forma preventiva se mezclaba, y de hecho, continúa mezclándose, con los reos sentenciados.

Hay que reconocer el gran esfuerzo realizado por el Legislador, para instituir un principio como el de Presunción de Inocencia, que realmente ha cambiado la forma en la que el ciudadano se somete a la justicia.

Así, durante la vigencia del anterior sistema penal, se acumularon miles de órdenes de aprehensión sin cumplir; de acuerdo al Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, y como se puede apreciar en el Cuadro 1, en el año de 2015 solo se dio cumplimiento al 32% de las órdenes de aprehensión; sin embargo no se aclara si dicho porcentaje es respecto de las ordenes de aprehensión libradas por los jueces federales durante el año 2015, o bien se trata de ese porcentaje pero para el acumulado de órdenes de aprehensión que incluirían el rezago anterior y las no cumplidas en ese año. De acuerdo al Cuadro 2, en el año de 2015 se cumplimentaron 4,192 órdenes de aprehensión del Fuero Federal y 2,765 órdenes de reaprehensión, para un total de 6,957 órdenes cumplidas.

CUADRO I

Órdenes cumplidas por la Policía Federal Ministerial y Dictámenes Emitidos por los Servicios Periciales

Año	Órdenes cumplidas ^{1/}					Dictámenes emitidos	
	Total	Investigación	Localización y presentación	Aprehensión ^{2/}	Reaprehensión ^{2/}	Comparecencia ^{2/}	
2000	62 264	47 401	11 435	2 009	832	587	139 426
2001	81 698	61 174	14 504	3 398	1 756	866	162 193
2002	95 829	67 428	20 603	4 333	2 164	1 301	203 177
2003	93 493	68 709	17 761	4 518	2 002	503	257 671
2004	91 350	70 600	13 817	4 645	2 166	122	286 066
2005	121 039	101 899	11 730	4 954	2 382	74	319 540
2006	130 650	112 629	10 567	5 194	2 214	46	299 580
2007	141 535	122 445	10 833	5 823	2 383	51	297 460
2008	156 085	134 202	12 043	7 113	2 682	45	307 190
2009	169 217	146 199	13 206	7 496	2 279	37	327 008
2010	160 156	137 690	12 358	6 933	3 142	33	350 441
2011	152 199	130 455	10 922	6 743	4 049	30	360 541
2012	162 391	142 269	9 663	6 824	3 577	58	336 195
2013 ^{3/}	121 983	n. d.	n. d.	5 539	2 915	78	266 057
2014	119 631	n. d.	n. d.	5 783	3 099	60	275 886
2015	144 682	n. d.	n. d.	4 192	2 765	15	267 523
2016	102 787	n. d.	n. d.	2 848	2 255	33	240 716
2017 ^{p/}	55 273	n. d.	n. d.	1 284	987	42	149 834

1/ No se incluyen órdenes canceladas.

2/ El proyecto del Sistema Único de Mandamientos Judiciales (SUMAJ) se inicia en marzo de 2002, para el 31 de diciembre de 2003 el C. Procurador firma el acuerdo A/148/03 y el instructivo.

3/ En 2013, se implementa en la Policía Federal Ministerial la plataforma tecnológica denominada "Tablero de Control", la cual permite generar una estadística veraz y oportuna, debido a que es realizada a partir de información cualitativa que cuenta con el soporte documental de cada uno de los registros que integran la base en dicho sistema. Cabe hacer mención que con la implementación de este sistema, por el momento no es posible obtener el reporte por tipo de mandamiento (Investigación, Localización y Presentación), las cifras de Órdenes cumplidas de Investigación, Localización y Presentación se encuentran sumadas en el total: para 2013 (113,451), 2014 (110,689), 2015 (137,710), 2016 (97,651) y para enero junio de 2017 (52,960).

n. d. Información no disponible.

p/ Para 2017 cifras preliminares a junio.

Fuente: Procuraduría General de la República.

CUADRO 2

Año	Órdenes cumplidas ^{1/}						Dictámenes emitidos
	Total	Investigación	Localización y presentación	Aprehensión ^{2/}	Reaprehensión ^{3/}	Comparecencia ^{3/}	
2000	62 264	47 401	11 435	2 009	832	587	139 426
2001	81 698	61 174	14 504	3 398	1 756	866	162 193
2002	95 829	67 428	20 603	4 333	2 164	1 301	203 177
2003	93 493	68 709	17 761	4 518	2 002	503	257 671
2004	91 350	70 600	13 817	4 645	2 166	122	286 066
2005	121 039	101 899	11 730	4 954	2 382	74	319 540
2006	130 650	112 629	10 567	5 194	2 214	46	299 580
2007	141 535	122 445	10 833	5 823	2 383	51	297 460
2008	156 085	134 202	12 043	7 113	2 682	45	307 190
2009	169 217	146 199	13 206	7 496	2 279	37	327 008
2010	160 156	137 690	12 358	6 933	3 142	33	350 441
2011	152 199	130 455	10 922	6 743	4 049	30	360 541
2012	162 391	142 269	9 663	6 824	3 577	58	336 195
2013 ^{3/}	121 983	n.d.	n.d.	5 539	2 915	78	266 057
2014	119 631	n.d.	n.d.	5 783	3 099	60	275 886
2015	144 682	n.d.	n.d.	4 192	2 765	15	267 523
2016 ^{4/}	54 072	n.d.	n.d.	1 345	1 328	19	119 161

1/ No se incluyen órdenes canceladas.
2/ El proyecto del Sistema Único de Mandamientos Judiciales (SUMAJ) se inicia en marzo de 2002, para el 31 de diciembre de 2003 el C. Procurador firma el acuerdo A/148/03 y el instructivo.
3/ En 2013, se implementa en la Policía Federal Ministerial la plataforma tecnológica denominada "Tablero de Control", la cual permite generar una estadística veraz y oportuna, debido a que es realizada a partir de información cualitativa que cuenta con el soporte documental de cada uno de los registros que integran la base en dicho sistema. Cabe hacer mención que con la implementación de este sistema, por el momento no es posible obtener el reporte por tipo de mandamiento (Investigación, Localización y Presentación), las cifras de Órdenes cumplidas de Investigación, Localización y Presentación se encuentran sumadas en el total: para 2013 (113,451), para 2014 (110,689), para 2015 (137,710) y para enero-junio de 2016 (51,380).
n.d. Información no disponible.
4/ Para 2016 cifras preliminares a junio.
Fuente: Procuraduría General de la República.

Los datos acerca del número de órdenes de aprehensión giradas por el órgano jurisdiccional, que corresponden al Censo Nacional de Procuración de Justicia 2014 (Cuadro 3), elaborado por el INEGI, donde se señala al inicio de 2013, había 17,101 órdenes de aprehensión pendientes de cumplir, a las que se adicionan 6,387 giradas durante ese año, mientras que se dan por concluidas (por diversas causas) 6,553. Lo que deja el año con 16,791 órdenes pendientes de cumplir.

CUADRO 3

Órdenes de aprehensión, por entidad federativa según etapa 2013				Cuadro 2.4
Entidad Federativa	Pendientes al inicio de año ¹	Giradas durante el año ²	Concluidas durante el año ³	Pendientes al cierre del año ⁴
Estados Unidos Mexicanos	17 101	6 387	6 653	16 791

Con esos porcentajes de cumplimiento solo se administraba el rezago, para hacer que se cumplan con las metas estadísticas, es decir estos porcentajes incluyen no solo las órdenes "físicas" cumplidas, es decir con detenido; sino que también contemplan las prescritas o anuladas, así la labor policial deja mucho que desear, puesto que la ineficiencia y el no investigar, hace que un porcentaje considerable de órdenes de aprehensión prescriban.

Otro problema lo representan el rezago de 17,000 órdenes con las que se inicia cada año, y que en este caso resultan imposibles de cumplir. Por deficiencias en los protocolos en la solicitud y obsequio de órdenes de aprehensión, sorprendentemente podíamos y podemos encontrar órdenes de imposible cumplimiento, como en estos cuatro ejemplos:

1. Las de José Pérez “N”, que son aquellas que tienen un nombre y un solo apellido.
2. Las de José “N” “N”, que son aquellas que solo tienen el nombre.
3. Las de “N” “N” “N”, que aunque existen, afortunadamente son muy pocas.
4. Las de nombre falso, práctica que tienen los delincuentes de cambiarse en nombre para no ser identificados y descubiertos sus antecedentes.

Estas órdenes son casi imposibles de cumplir, quizás la única forma es que alguna víctima los reconozca y le indique a la policía que Juan López López es el buscado bajo el nombre de José “N” “N” o incluso de “N” “N” “N”. Finalmente, el grupo de órdenes más nutrido generalmente carece de elementos de identificación más allá del nombre y apellidos, y ni siquiera se cuenta con la fecha de nacimiento. Éste es un dato fundamental para eliminar las múltiples homonimias que existen en los nombres y apellidos de las personas, en México y en el Mundo, una fecha de nacimiento generalmente evita equivocaciones de los agentes aprehensores.

Obviamente un sistema como este, estaba apoyado en un procedimiento de identificación, generalmente conocido como ficha señalética, que era un documento en el cual se incluían fotografías del presunto, huellas dactilares, señas particulares y tatuajes, así como toda la información posible acerca de su identidad y lugar de residencia. El detenido, al ser indiciado, pasaba de inmediato a las oficinas de los servicios periciales, a “Tocar el Piano” es decir a someterse a un procedimiento de identificación administrativa. Aun así, algunos de ellos se cambiaban el nombre, los más eran identificados por el trabajo de los peritos en la materia, quienes, en el pasado heroico, revisaban cientos de huellas dactilares; para posteriormente utilizar sistemas automatizados de identificación de huellas dactilares (AFIS: *Automated Fingerprint Identification System*), si el presunto estaba en esa base de datos, sería identificado con toda seguridad, y si contaba con algún mandamiento judicial o ministerial, éste sería cumplido.

Sin embargo, había otros delincuentes que por nunca haber sido identificados, podían presentar dudas de su identidad al momento de ser presentados ante el juez; como titular de la Unidad Especializada en Delitos Cometidos en el Extranjero, recuerdo el caso de un presunto responsable de homicidio en el extranjero, quien al ser detenido y puesto a disposición del órgano jurisdiccional por cumplimiento de orden de aprehensión, el procesado fijó su estrategia de defensa en el hecho de que él no era la persona buscada, esto nos fue comunicado por el Agente del Ministerio Público adscrito a ese Juzgado de Distrito, más o menos un mes después de la aprehensión, expresándonos su preocupación por el hecho de que la manifestación del sujeto, empezaba a “sembrar” la duda en el Juez.

Obviamente, estábamos seguros de que era la persona buscada, la detención errónea es un delito, en esas labores hay que ser muy cuidadoso; por lo que el agente del Ministerio Público integrador (AMPI) y el que suscribe, se dieron a la tarea de revisar nuevamente el expediente de homicidio en el extranjero, sobre todo en cuanto a la identificación del sujeto; en sus reportes, el policía investigador estadounidense había hecho un trabajo muy profesional, porque al no poder obtener una huella dactilar del sujeto, lo describía amplia y detalladamente, y además incluía una relación de entrevistas realizadas a la madre y hermanas del presunto responsable de homicidio entre pandillas, y a éstas las identificaba plenamente.

Con esta relación, se instruyó al AMPI para que, en conjunto con el adscrito, solicitara y revisara el registro y la relación de visitas al sujeto en el centro de reclusión; ahí encontramos los nombres y las identificaciones de la madre y de las hermanas del sujeto. Obviamente, y casi con sorna, el AMP le dijo al sujeto “si no eres el presunto porque entonces te visita la madre y hermanas del presunto”. El sujeto prefirió cambiar su estrategia de defensa y declararse confeso, obteniendo una pena menor al término del proceso.

El investigador policial debe ser un sujeto inteligente, educado, con capacidades deductivas; y con capacidad de intuir formas para resolver los asuntos. Debe tener un perfil de puesto, que le permita permanecer dedicado a la constante persecución de los prófugos o sustraídos de la justicia.

5.2 La aprehensión en el nuevo sistema penal

De acuerdo con Artículo 141. del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Ministerio Público solicitará al Juez de Control, la aprehensión del sujeto cuando en la carpeta de investigación, obren datos que establezcan que se ha cometido el hecho y exista la posibilidad de que el sujeto haya cometido o participado en el hecho. También podrá ordenarse la aprehensión de una persona cuando resista o evada la orden de comparecencia judicial y el delito que se le impute merezca pena privativa de la libertad.

La autoridad judicial declarará sustraído a la acción de la justicia al imputado que, sin causa justificada, no comparezca a una citación judicial, se fugue del establecimiento o lugar donde esté detenido o se ausente de su domicilio sin aviso, teniendo la obligación de darlo. En cualquier caso, la declaración dará lugar a la emisión de una orden de aprehensión en contra del imputado que se haya sustraído de la acción de la justicia.

En la etapa inicial, el Juez previene al imputado sobre las consecuencias de proporcionar un falso domicilio y sobre la necesidad de realizar los avisos de cambio del mismo. Los párrafos cuarto y quinto del artículo 309 dicen textualmente que “...el imputado no podrá negarse a proporcionar su completa identidad, debiendo responder las preguntas que se le dirijan con respecto a ésta y se le exhortará para que se conduzca con verdad. Se le preguntará al imputado si es su deseo proporcionar sus datos en voz alta o si prefiere que éstos sean anotados por separado y preservados en reserva...”

Además, según el artículo 168, fracción I, la falsedad sobre el domicilio del imputado constituye presunción de riesgo de fuga.

Cuando se presenta al imputado, este proporciona su nombre acompañado de una identificación que puede ser falsa o verdadera o para el caso de que desee individualizarse, es decir, cuando el imputado voluntariamente aporta la mayoría o todos sus datos de identidad y domiciliaria y de entorno social, en su caso.

Sin embargo, pese a la sabiduría de éstos principios, en mi opinión la policía, poco o nada investiga acerca de la veracidad de los datos ofrecidos. Menos aún, cuando el imputado aporta desde un inicio datos falsos que con dolo, podrán confundir o desviar las investigaciones acerca de su real paradero en el futuro, cuando sea requerido a ulteriores audiencias.

En la audiencia inicial y ya con esos “datos”, se procede a la elaboración de un Registro. Los datos aportados por el imputado, considero que, en contadas ocasiones son corroborados por la policía, resultando un trámite administrativo sin mayor trascendencia ni ayuda para el Ministerio Público y la víctima u ofendido.

Ahora, solo cuando se decreta Prisión Preventiva al imputado, se procede a la elaboración de la Identificación Administrativa del sistema penitenciario (Ficha Signalética).

Es de lamentarse que ya no exista la elaboración de la ficha signalética desde la presentación del imputado ante la autoridad ministerial, ya que ello abonaba en favor de una mejor y más precisa identificación inicial del imputado, por parte de la policía adscrita al Ministerio Público.

Por ello desde su presentación ante el juez de control, resulta muy complicada la identificación plena del imputado, ya que la figura de la Presunción de Inocencia, lo envuelve en una burbuja que impide identificarlo adecuadamente.

Esta laguna legal, considero que deriva de la “importación” de sistemas jurídicos de otros países, en particular de los Estados Unidos de América y de Colombia, ya que en el primer país, la licencia de manejo de cada estado, resulta ser la identificación más certera, y más adecuada a la realidad; mientras que en Colombia existe desde hace algunos años una cédula de ciudadanía, es el documento de identificación de todos los ciudadanos colombianos mayores de 18 años, que contempla la toma de huellas dactilares, y desde mayo del año 2000, se expide basada en tecnología AFIS (*Automated Fingerprint Identificación System*), que permite la verificación automática de la identidad de las personas con la comparación de las huellas decadactilares. Este sistema impide que se le otorguen dos cédulas con identidades diferentes a una misma persona.

Desafortunadamente, considero que la deficiencia de un documento nacional de identidad mexicana ha convertido a la etapa inicial, en una “puerta giratoria” que, en este caso analizado, permite el ingreso y salida de sujetos, en repetidas ocasiones, ya que el imputado ingresa con un nombre ficticio; y quizás al poco tiempo y por otro delito, ingresará con otro nombre diferente y así sucesivamente.

En una estimación, derivada de una plática con un fiscal adscrito a Juzgados del Fuero Común, él considera que de los sujetos que son presentados como imputados en la etapa inicial, alrededor de dos terceras partes no vuelven a presentarse ante el juzgado. Además de que en la etapa intermedia y en la etapa final, otros imputados ya no se presentan a juicio.

El hecho de que no se presente el imputado a juicio, en cualquiera de sus etapas, interrumpe el proceso. Pero lo más importante, es que la Policía carece de grupos capacitados para aprehender a los sustraídos, carece también de herramientas tecnológicas e incluso, como ya dijimos de datos fehacientes que permitan localizar al sustraído.

El número de sustraídos continuará aumentando, de hecho, ya es un problema serio que continuará agravándose, si es que no se toman las medidas para corregirlo. El Legislativo deberá encontrar la forma de establecer un sistema nacional de identidad ciudadana, que permita la identificación previa de las personas, sin vulnerar el principio de presunción de inocencia.

Un cuerpo nacional que, establecido y regulado por la Ley, pueda aprehender a los sustraídos del fuero común y federal, interviniendo cuando sea necesario porque el órgano jurisdiccional solicitó a dicho cuerpo, en su oportunidad, la aprehensión del sustraído. En consecuencia, el Ejecutivo deberá constituir dicho cuerpo policial nacional especializado en aprehensiones, así como cuerpos policiales estatales especializados en aprehensiones, que cuenten con todos los recursos financieros, humanos y materiales, con permanente capacitación que permitan aprehender a los sustraídos.

El “Nuevo Sistema Penal” siempre es perfectible.

6.

Reflexiones sobre las capacidades de investigación

María Elena Morera

Agradezco al Senado de la República y al Instituto Belisario Domínguez su invitación a participar en el *Congreso Nacional La Justicia que México Necesita: Mitos y Realidades del Nuevo Sistema Acusatorio*. Presento a continuación algunas reflexiones que tuve oportunidad de plantear en dicho Congreso, relativas a las capacidades de investigación de la policía y del ministerio público, en el marco del sistema penal vigente, desde 2016, en México.

Se destaca primero que, en otros países, el sistema de seguridad pública contempla, entre otras facultades, las capacidades de investigación criminal. No se puede pensar en prevenir el delito, sin investigación; es decir, sin conocer las prevalencias e incidencias delictivas, o bien, sin georreferenciación; sin conocer a los grupos delictivos, sus estructuras y modo de operación, en fin, sin conocer bien el territorio y a la sociedad a la que se sirve.

Sin embargo, por extraño que parezca, en nuestro país las policías adquirieron la facultad de investigar apenas en 2008, como resultado de la reforma en materia de justicia penal y de seguridad pública, específicamente, mediante la reforma al artículo 21 de la Constitución.

Es decir, durante mucho tiempo, las policías fueron concebidas como cuerpos reactivos, y no preventivos. Esto funcionaba así porque, constitucionalmente la investigación y persecución de los delitos era facultad exclusiva del ministerio público. Dicho de otra manera, se asumía que la policía era corrupta e ineficaz y así la tratábamos: sin facultades de investigación, sin equipamiento suficiente, sin salarios dignos y sin capacitación.

La policía patrullaba para detener, y el ministerio público supuestamente investigaba. En este modelo, la seguridad pública del país se concentraba, y, se sigue concentrando, en la detención en flagrancia, dejando de lado la investigación, siendo que la indagatoria debe de ser la piedra angular de cual-

quier sistema medianamente eficaz en seguridad pública. Adicionalmente, sabemos que el ministerio público raramente ha investigado; el sistema que prevaleció durante décadas lo condenó a una crisis de identidad, en la que se asumía como jefe de policía, sin serlo, y en la que tampoco se consolidó como institución que investigara, además de ser la entidad responsable jurídicamente de la averiguación previa y, ahora, de la carpeta de investigación.

Tanto la reforma al artículo 21 constitucional como la reforma penal, desarrollaron su respectiva legislación secundaria. Apareció primero, en 2009, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece, como parte de las obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, por un lado, la de preservar la escena de un hecho delictivo y, por otro, la de mantenerse actualizados en el uso de métodos de investigación técnicos y científicos para recabar pruebas. Además, señala que las unidades de policía encargadas de la investigación se pueden ubicar, ya sea dentro de las instituciones de procuración de justicia, o en las policiales, o en ambas, siempre que se coordinen, aunque en la realidad no se coordinan.

Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en 2014, establece facultades específicas para la primera de las tres grandes etapas que tiene el proceso penal reformado; es decir, para esa etapa de la investigación a cargo de las policías, para el aseguramiento de bienes relacionados con la indagatoria de los delitos, la realización de inspecciones, así como para la recolección y resguardo de objetos relacionados con un hecho delictivo; sin embargo, otra vez, en coordinación con el ministerio público, se genera un “cuello de botella”.

Con estas facultades legales, la policía adquirió un papel fundamental para asegurar el debido proceso, ya que es el primer contacto ante el hecho delictivo; por eso su denominación de “primer respondiente”. En él recaen las responsabilidades de proteger los derechos de las víctimas, la de preservar la escena del crimen, y la de identificar a los testigos.

Aunado a estas adecuaciones legales, también hubo ajustes en las estructuras organizacionales de algunas policías. Por ejemplo, en 2010 se creó la División de Investigación dentro de la Policía Federal, y en algunas instituciones de seguridad pública estatales se incorporó, ya sea alguna subsecretaría, dirección general o unidad responsable de las tareas de investigación, lo mismo que en algunas instancias de seguridad municipales.

En suma, las modificaciones legales aunadas a otras de carácter organizacional, establecen un modelo de investigación policial de avanzada. El problema real es

que hay un gran distanciamiento entre este diseño legal, las estructuras organizacionales y, la práctica. Estamos atrapados en lo que algunos académicos denominan el “fetiche normativista”, porque se promulgan leyes, en ocasiones ambiciosas, pero éstas no se ven acompañadas por los ajustes necesarios en los procesos, en los perfiles y en la capacitación, para que realmente sean aplicables. El hecho es que, ni las reformas constitucionales ni las leyes secundarias se han traducido en una auténtica transformación institucional que permita constituir policías y ministerios públicos con perfiles para la investigación. Por eso, consideramos que los principales problemas del Sistema Penal Acusatorio se encuentran en las capacidades de los operadores del sistema, y no en las reglas del mismo.

En cuanto a los policías, el tema es aún más profundo, y para ello no hay más que remitirse al Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL). Los estándares para la operación de las policías quedaron establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual considera cinco componentes: la carrera policial; el régimen especial de seguridad social; la profesionalización; el régimen disciplinario; el control de confianza y el certificado único policial.

En Causa en Común tenemos documentado que, la gran mayoría de las policías, no saben ni siquiera hacer un reclutamiento apropiado; que existen corporaciones que llevan más de siete años sin otorgar promociones; que, en muchos casos, los policías tienen que pagar por sus uniformes, viáticos o por la reparación de las patrullas; que, en la mayoría de los casos, no se cuenta con equipo suficiente ni adecuado; que las jornadas laborales son frecuentemente irracionales o, que los salarios y las prestaciones son claramente insuficientes. No sólo tenemos un déficit en cuanto al número de policías (con excepción de la Ciudad de México y quizá Tabasco), sino que la totalidad de nuestras corporaciones estatales y municipales se encuentran muy lejos de los lineamientos básicos de desarrollo institucional definidos en la Ley.

Esto quiere decir que, aun cuando ya tenemos un marco normativo —que desde 2008 dota de nuevas facultades y regula a la policía desde otra perspectiva—, la realidad que viven en el día a día es otra, lo que se traduce en un maltrato institucional permanentemente hacia los policías.

Con este piso institucional con tantas carencias, no puede sorprendernos que no haya avanzado la profesionalización en general y, menos aún, lo que se refiere al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Para ilustrar el punto se retomaron los datos del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), que señaló que, faltando un año para que concluyera el plazo legal para la

implementación del Sistema Penal Acusatorio, aún no se capacitaba a 83% de los policías preventivos, ministeriales y personal penitenciario. Para solventar el rezago, el gobierno federal instruyó que se les capacitara y, así ocurrió. Pero esta capacitación se hizo a través de un curso exprés de pocas horas, en el que se revisaron sólo los fundamentos básicos. En esas condiciones, nadie puede obtener la especialización necesaria ni transformarse en un elemento útil en ninguna corporación de seguridad ni en el Sistema de Justicia.

Por eso no extraña que la evaluación más reciente de CIDAC señale que hay un riesgo en la sustentabilidad de la reforma penal ya que, aunque supuestamente se capacitó a 250 mil personas con apoyo federal entre 2013 y 2016, las carencias afloran inmediatamente cuando se realiza una evaluación cualitativa o cuando se observa la actuación “fuera de protocolo” de quienes supuestamente ya recibieron estos cursos.

En declaraciones contradictorias, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública dijo por un lado que, uno de cada cinco policías estatales nunca fue a una academia, y por otro, señala en un informe que la capacitación del segundo semestre de 2016 fue casi perfecta, al obtener una calificación de 9.1, en escala del 1 al 10, sin aclarar que se trata de datos meramente cuantitativos. En todo caso, lo que es evidente es que hace falta capacitar y mucho, a los operadores.

Las autoridades no muestran que se esté trabajando en el desarrollo de un diagnóstico que realmente sirva para la toma informada de decisiones. Por eso, en Causa en Común, junto con otras organizaciones y académicos solicitamos, a finales de julio, al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y a su Comité de Participación Ciudadana, se elabore un diagnóstico de las insuficiencias y posibles desvíos que durante los ocho años de preparación pudieran tener las autoridades de los tres órdenes de gobierno para implementar el Sistema de Justicia Penal, a fin de que, por un lado, se deslinden responsabilidades y, por el otro, se definan rutas de fortalecimiento institucional.

Como parte del colectivo #JusticiaSinPretextos sostenemos que, cualquier propuesta que amplíe el catálogo de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa, yerra en el diagnóstico, implica una regresión y, en consecuencia, constituye una contrarreforma al Sistema de Justicia Penal. Por supuesto que creemos que sí puede haber ajustes al Sistema, pero en cuestiones muy puntuales, pero no para la ampliación del catálogo. Requerimos que las autoridades trabajen inmediatamente en el desarrollo de un diagnóstico que sirva para tomar decisiones informadas y hacer los ajustes que se requieren para la operación y no al revés, como ahora se pretende.

En Causa en Común estamos convencidos, junto con un número creciente de organizaciones, académicos y analistas que, para concretar: i) los lineamientos del SIDEPOL; ii) las facultades de investigación que comparten policías y ministerios públicos; y iii) las responsabilidades que les asigna el sistema penal acusatorio; debemos de transitar por una ruta de transformación institucional que se desarrolle independientemente de las agendas políticas y calendarios electorales. Es un tema de gobierno, sí, pero, sobre todo, es un tema de Estado, del Estado mexicano.

Urge por ello que, el Consejo Nacional y el Secretariado Ejecutivo operen una estrategia calendarizada, con suficiencia presupuestal, abierta al escrutinio público (mediante portales en línea y otros mecanismos de transparencia), y que cuente con un componente ciudadano que vigile el ejercicio de los recursos destinados a la seguridad y verifique el cumplimiento de las metas. No nos sigamos engañando, ni sigamos condenando a nuestras policías a un papel cada vez más frustrante, con definiciones que están fuera de sus condiciones reales de vida y de operación.

Mientras no tengamos un verdadero plan de desarrollo policial y ministerial, mientras el Consejo Nacional de Seguridad Pública no cumpla los acuerdos que se autoimpone; mientras el Secretariado Ejecutivo no se transforme en un instrumento de evaluación técnica, y mientras no se impongan incentivos y sanciones reales asociadas al cumplimiento e incumplimiento de metas y objetivos, no saldremos de este pantano en que hemos convertido a nuestros sistemas de seguridad y procuración de justicia.

El mito es creer que con una contrarreforma vamos a solucionar el problema en el que, como sociedad, tenemos metidas a las policías: eso se llama populismo legislativo. La realidad es que el desastre sólo se va a solucionar destapando el cinismo de algunas de nuestras autoridades y, esto, sólo va a suceder cuando los incentivos y las sanciones estén claros y se impongan en la realidad.

Siempre se debe debatir y, cuando sea necesario, enmendar nuestras leyes, pero hagámoslo con evidencia y con autocritica. En todo caso, no perdamos ya tanta energía y vayamos a la cuestión de fondo. Y, lo de fondo, más que legal, es institucional. Será una tarea que tomará años y que requiere consensos políticos muy amplios y que es mucho más complejo que modificar una Ley, pero ésta es la única que nos permitirá seguir construyendo una nueva realidad en materia de seguridad pública y procuración de justicia, a través del desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones.

III. Combate a la delincuencia

7. ¿Restricciones constitucionales a los derechos humanos en el combate de la delincuencia organizada?

Karlos Castilla Juárez

7.1 Introducción

El texto original de la Constitución mexicana, del cual este año 2017 celebramos su centenario, no contenía mención alguna a la *delincuencia organizada* y, por tanto, no establecía como justificación para restringir derechos humanos en México (en aquél momento, garantías individuales) dicha conducta o conjunto de conductas delictivas.

Fue en septiembre de 1993 cuando por primera vez se introdujo en el texto constitucional mexicano dicho término al reformar el artículo 16, en su entonces párrafo séptimo.¹ El fin de esa reforma constitucional fue la de facultar al Ministerio Público para que pudiese duplicar el plazo de cuarenta y ocho horas máximo en el que se podía tener *retenida* a una persona ante dicha autoridad ministerial. Esto es, se autorizaba constitucionalmente que la libertad personal pudiese ser más afectada o invadida por el Ministerio Público si la ley preveía como *delincuencia organizada* la conducta desarrollada por una persona.

La justificación de esa medida restrictiva de la libertad personal se dijo que era “por el peligro que para la sociedad, la economía y en especial la salud de las personas, representa dicha clase de criminalidad y las dificultades que conlleva integrar esas averiguaciones.”² En gran medida se decía eso, ya que de la lectura de la exposición de motivos de la reforma constitucional resulta evidente

1 Véase Diario Oficial de la Federación, viernes 3 de septiembre de 1993, p. 5.

2 Véase Exposición de motivos, Cámara de origen: Diputados. México D.F., a 2 de julio de 1993, Iniciativa de diputados (diversos grupos parlamentarios), disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/128%20-%2003%20SEP%201993.pdf (Consultado el 1 de noviembre de 2017)

que lo que el constituyente permanente tenía en mente o le preocupaba era el crecimiento de las actividades relacionadas con el narcotráfico. En tanto que “el objetivo de la reforma [era] combatir a la delincuencia organizada, sin que se violen los derechos humanos”.³ Es decir, introducir en el máximo ordenamiento normativo mexicano una restricción que justificara una mayor intervención en un derecho humano (libertad personal) y, con ello, excluirlo de los supuestos que se podrían considerar como violatorios de éste.

Así, es con dicha reforma al inicio de los años noventa con la cual se abrió el camino que paulatinamente se ha ido ampliando para introducir en el texto constitucional mexicano restricciones a los derechos humanos amparados en la idea del combate de la *delincuencia organizada*.

En ese sentido, en este documento exploraré de manera breve pero integral el conjunto de medidas restrictivas de los derechos humanos constitucionalmente previstas en el ámbito antes referido, a fin de identificar el derecho humano restringido, las características de dicha restricción y la justificación que se ha dado para introducirla en el texto constitucional. Teniendo como objetivo final el identificar de manera precisa qué derechos humanos pueden ser restringidos en México con motivo del combate de la *delincuencia organizada*, y si dichas restricciones son compatibles con las obligaciones que México ha adquirido internacionalmente en materia de derechos humanos o estamos en presencia de antinomias en el *bloque constitucional de derechos humanos* y, por tanto, que harían inadmisibles a esas medidas en el marco de los derechos humanos.

Con ese fin, en primer lugar, estableceré cual es la relación que hay entre la *seguridad* como derecho humano y *delincuencia organizada*, así como lo que debemos entender por *delincuencia organizada*, que es lo que justifica una restricción a los derechos humanos. En segundo lugar, a partir de la identificación de los derechos humanos restringidos constitucionalmente en el combate de la *delincuencia organizada*, estableceré los grados, tipos y medios autorizados en la Constitución para intervenir en dichos derechos.

En tercer lugar, identificaré aquellas restricciones constitucionales que pudieran entrar en conflicto con las obligaciones internacionalmente adquiridas por México al ser parte de un tratado de derechos humanos que, además, como ya decía antes, serían una clara antinomia en nuestro *bloque constitucional de derechos humanos*. Para finalmente establecer algunas ideas a manera de conclusión.

3 Íbidem:

7.2 Seguridad y delincuencia organizada

Hablar de *seguridad* no es tan sencillo como muchas veces parece en conversaciones cotidianas o incluso en debates académicos, ya que es un término que puede estar dotado de muy diferentes contenidos. Así, por ejemplo, en la Constitución mexicana encontramos referencias de al menos ocho tipos de seguridad: personal, pública, nacional o de la nación, interna, internacional, social, jurídica e industrial. Cada una tiene connotaciones y objetivos distintos, pero también unas son eminentemente obligaciones de hacer estatales y otros de derechos humanos (que implican obligaciones de no hacer estatales), con lo que sus alcances no pueden ser los mismos.

Si además de esto tomamos en cuenta que la mayoría de tratados de derechos humanos cuando hablan de *libertad personal* acompañan dicho reconocimiento con la idea de *seguridad personal*, la cual, según sea la opinión que se estudie es entendida como un derecho independiente⁴ o como una característica que siempre acompaña a la libertad personal,⁵ pero que de una u otra forma de manera amplia ha sido entendida como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física⁶ o psicológica,⁷ nuestras variables aumentan.

Pero no sólo eso, desde hace algunos años en el ámbito internacional también se habla de *seguridad humana*, que busca ir más allá de la seguridad estatal y “hace hincapié en amenazas generalizadas que afectan a distintas esferas de la vida, que ponen en peligro la supervivencia, los medios de vida y la dignidad

4 Cfr. Fernández Segado, Francisco, “El derecho a la libertad y a la seguridad personal en España”, en *Ius et Praxis*, Vol. 5, No. 1, Universidad de Talca, 1999, p. 19, Pérez Serra, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 608.

5 Cfr. Martínez Pardo, Vicente José, “El derecho a la libertad y posible restricción a través de la detención”, en *Boletín del Ministerio de Justicia*, Año 60, No. 2018, 2006, p. 3235; García Morillo, Joaquín, *El derecho a la libertad personal (Detención, privación y restricción de libertad)*, Tirant lo Blanch-Universitat de Valencia, Valencia, 1995, p. 33.

6 Cfr. Casal H., Jesús M., *Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p.p. 53 y ss.; Banacloche Palao, Julio, *La libertad personal y sus limitaciones. Detenciones y retenciones en el Derecho español*, McGrawHill, Madrid, 1996, p.55.

7 Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 35. Artículo 9 (Libertad y seguridad personales), CCPR/C/GC/35, de 16 de diciembre de 2014, aprobada en el 112º periodo de sesiones, párr. 9.

de las personas y las comunidades y exige un replanteamiento de la seguridad,” esto es, “considera las causas profundas de una amenaza determinada, señala los cambios estructurales (externos o internos) o de comportamiento que son necesarios para ayudar a mitigar los efectos y, cuando sea posible, prevenir amenazas actuales y futuras.”⁸

Así las cosas, cuando hablamos de *delincuencia organizada*, la lógica nos lleva a pensar que estamos hablando a su vez de seguridad pública, nacional o, incluso, internacional. Lo cual es cierto. Pero no sólo eso, también debemos tener presentes a la seguridad personal, jurídica y humana. Es decir, no sólo podemos poner la mirada en la función que desarrollan las autoridades para mantener la seguridad pública, nacional o internacional en el combate de la *delincuencia organizada*, sino también los límites y oportunidades de equilibrio y contención que esas mismas funciones tienen en la seguridad personal, jurídica y humana, al menos.

La Constitución mexicana establece (art. 16, noveno párrafo)⁹ que por *delincuencia organizada* se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. Dicha Ley es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,¹⁰ en la cual, se precisa que los delitos que entran en esa categoría, son:¹¹

- a. Terrorismo.
- b. Financiamiento al terrorismo.
- c. Terrorismo internacional.
- d. Contra la salud.

8 Véase United Nations Trust Fund for Human Security, *El concepto de seguridad humana*, disponible en: <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana> (consultado el 1 de noviembre de 2017)

9 Esta definición se incorporó al texto constitucional en el año 2008, es decir, quince años después de que el término se había introducido en la Constitución.

10 La primera Ley en esta materia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996. La que se consulta para este documento es la vigente, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2017.

11 Véase el artículo 2 de la referida Ley para conocer con precisión los delitos, dónde están tipificados y las condicionantes específicas que se establecen. Este listado se hace más de manera descriptiva que rigurosa, con el fin de mostrar el tipo de conductas que de manera amplia se consideran como *delincuencia organizada*.

- e. Falsificación.
- f. Uso de moneda falsificada a sabiendas.
- g. Alteración de moneda.
- h. Operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- i. En materia de derechos de autor (produzca, reproduzca, introduzca al país, almacene, transporte, distribuya, venda o arriende copias de obras, fonogramas, videogramas o libros, protegidos por la Ley Federal del Derecho de Auto).
- j. Acopio y tráfico de armas.
- k. Tráfico de personas.
- l. Tráfico de órganos.
- m. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.
- n. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.
- o. Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.
- p. Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo.
- q. Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.
- r. Asalto.
- s. Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho.
- t. Robo de vehículos.
- u. Delitos en materia de trata de personas.
- v. Algunas modalidades de secuestro.

- w. Contrabando y su equiparable.
- x. Algunos delitos en materia de hidrocarburos.
- y. Contra el Ambiente.

Como se observa, todas son conductas que podría considerarse que alteran seriamente la seguridad pública, en algunos casos, la seguridad nacional o incluso la internacional. Es decir, que son el conjunto de conductas que el legislador democrático por mandato constitucional ha considerado como más graves, aquellas en las que incluso la intervención penal está más justificada. Pero no por eso, pueden hacer olvidar que en el ejercicio de las acciones penales y de seguridad pública, nacional o internacional, también debe estar presente la seguridad personal, jurídica y humana, como contención necesaria al ejercicio más fuerte y extremo que los Estados tienen en la esfera individual de las personas.

Lo anterior, contrario a lo que muchas veces se piensa, no significa el buscar impunidad para los autores de dichas conductas, sino en garantizar que ese conjunto de valores que como derechos humanos tenemos reconocidos, estén presentes sin importar de quien se trate y lo que haya hecho, como una garantía mínima de humanidad, incluso frente a los actos que pudieran considerarse más inhumanos o altamente reprochables.

En ese sentido, cuando se hable de *delincuencia organizada*, el concepto de seguridad que le acompañe debe ser entendido de manera más amplia que una simple acción o conjunto de funciones estatales para el mantenimiento de la seguridad pública, nacional o internacional, sino también los límites que ello encuentra en la otra parte de la seguridad entendida como derecho humano.

7.3 Once restricciones constitucionales a los derechos humanos en el combate de la delincuencia organizada

Como es ampliamente conocido, los derechos humanos no son absolutos. Salvo el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que no puede ser restringido bajo ninguna circuns-

tancia,¹² pese a las complejidades prácticas que eso conlleva,¹³ los demás derechos humanos admiten restricciones.¹⁴ Sin embargo, ello no implica que cualquier restricción a los derechos humanos sea admisible, sino que éstas deben de cumplir ciertos requisitos mínimos.¹⁵

En el caso de la *delincuencia organizada*, la principal justificación de considerarla como un fin constitucionalmente admisible, idóneo o relevante para restringir derechos humanos en México, desde su primera inclusión y de manera casi idéntica en las posteriores, ha sido porque se trata de un tipo de criminalidad que representa una peligro para la sociedad, la economía y en especial la salud de las personas, así como por las dificultades que conlleva integrar las averiguaciones previas (hoy carpetas de investigación) en esos

- 12 Cfr. ECrHR, *Case of Gäfgen v. Germany*, Grand Chamber, Application No. 22978/05, Judgment, 1 June 2010, párr. 176; Corte IDH. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 92; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Tesis 1ª.CCVI/2014*, Décima Época, de rubro: “TORTURA. SU SENTIDO Y ALCANCE COMO PROHIBICIÓN CONSTITUYE UN DERECHO ABSOLUTO, MIENTRAS QUE SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS SE PRODUCEN TANTO EN SU IMPACTO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS COMO DE DELITO.”
- 13 Cfr. Greer, Steven, “Is the Prohibition against Torture, Cruel, Inhuman and Degrading Treatment Really ‘Absolute’ in International Human Rights Law?”, en *Human Rights Law Review*, Vol. 15, Issue 1, March 2015, pp. 101-137.
- 14 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia *Schmidberger v. Austria*, *Case C-112/00*, 12 June 2003, afirma que el derecho a la vida no admite restricciones. Hasta hoy, es el único caso en el que he encontrado esa afirmación.
- 15 Para determinar qué restricción es admisible y cuál no lo es, con un origen en su sistematización eminentemente europeo continental fue creada y desarrollada una fórmula para evaluar si una restricción, límite o intervención estatal en uno o más derechos puede ser justificable. Este conjunto de exigencias que se ha convertido en un método central de la dogmática del Derecho Constitucional, en un criterio universal de constitucionalidad que se ha esparcido alrededor del mundo en las pasadas dos décadas y de ahí ha trascendido al Derecho Internacional de los Derechos Humanos es conocido como *principio de proporcionalidad*. Por medio de éste se entiende que si una limitación de derechos es proporcional, es justificable. Si no es proporcionada, no lo es, y para determinar ello, con una formulación base ampliamente aceptada, aunque no exenta de debates que incluso ponen en duda su eficacia en la protección de los derechos humanos, se ha desarrollado el conocido como *test de proporcionalidad* que incluye generalmente tres o cuatro niveles de análisis (ó subprincipios) a los que se somete la restricción: a) idoneidad/adecuación; b) necesidad; y c) proporcionalidad en sentido estricto.

casos. Por ser un tipo de delincuencia que desestabiliza al Estado e intranquiliza a la sociedad civil, por ser una delincuencia que tiene filtración en el Estado y filtración en la sociedad, pero que también tiene una ramificación internacional.¹⁶ Aunque si bien, como antes lo señalé, en un inicio parecía que sólo interesaba el narcotráfico bajo esa definición, con la aprobación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada los supuestos se ampliaron.

Bajo esa premisa de gravedad y conjunto de conductas graves y lacerantes, en la Constitución mexicana actualmente (2017) existen once restricciones a los derechos humanos en el combate de la *delincuencia organizada*, siendo éstas las que a continuación se describen.

i) Libertad personal

La libertad personal es uno de los derechos humanos que mayores restricciones sufre con motivo del combate de la *delincuencia organizada*, en tres principales formas:

- a) *Arraigo* (art. 16, octavo párrafo).¹⁷ Figura que bajo ese nombre sólo existe en México y por la cual, una autoridad judicial, a petición del Ministerio Público, puede privar de la libertad a una persona en el lugar y tiempo que señale, que en principio no puede exceder de 40 días, pero que puede ser prorrogado por un plazo máximo límite de 80 días si así se solicita y justifica por el Ministerio Público y lo autoriza el órgano jurisdiccional.

La medida tiene tres finalidades que la justifican (i) que el Ministerio Público pueda llevar con éxito la investigación, (ii) la protección de personas o bienes jurídicos; y (iii) evitar que la persona inculpada se sustraiga de la acción de la justicia al existir riesgo fundado de ello.

Como se observa, es una modalidad de afectación a la libertad personal distinta a la prisión preventiva, retención o detención. El principal problema que en principio se puede identificar de sus características, es que la protección de personas o bienes jurídicos, así como el riesgo fundado de fuga bien podrían acreditarse con elementos objetivos, aunque no resulte del todo sencillamente.

16 Véase *supra* nota 2.

17 La regulación específica del arraigo se encuentra en los artículos 12 a 12 Quintus de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

llo. Pero el éxito de la investigación, es un concepto muy abierto que poca certeza proporciona y, por tanto, mucha arbitrariedad puede generar.¹⁸

Si bien es cierto que en todo caso, quien lo fija es una autoridad jurisdiccional, lo cierto también es que el plazo máximo inicial y final son una muy importante interferencia en la libertad personal y, tratándose de *delincuencia organizada* y no de delitos comunes, se debería presumir que el trabajo de investigación e inteligencia policial debía ser mayor a fin de contar con elementos suficientes para someter a las personas a juicio lo antes posible y no tenerlas en una posición en la que sólo hay indicios, que son los que al final, justifican la afectación de su libertad personal.¹⁹ Con lo que es altamente cuestionable el nivel de afectación del derecho (plazo y condiciones tan inciertas —por el lugar— en las que se puede llevar a cabo) para los fines que supuestamente se buscan, cuando para alcanzar dichas finalidades podrían implementarse otras medidas menos invasivas de la libertad personal, incluso, más adecuadas a cada fin y no una idéntica para tres fines que no lo son.

b) *Ampliación de retención* (art. 16, noveno párrafo).²⁰ Esta figura es de la que al inicio se habló, y que consiste en la posibilidad de que el Ministerio Público duplique en 48 horas, el plazo inicial de 48 horas en el que una persona puede permanecer retenida ante dicha autoridad antes de ser puesta a disposición judicial.

En la Constitución no se establece cuál es el fin de dicha ampliación. Aunque como ya se estableció antes, en la exposición de motivos se dice que es para que el Ministerio Público pueda integrar mejor la investigación por las

18 En algunos países latinoamericanos, como Argentina, sólo se aceptan restricciones a la libertad de manera cautelar cuando conllevan un riesgo procesal (fuga o entorpecimiento de la investigación). Cualquier otro fin que no sea eminentemente procesal, es ilegítimo. Incluso la protección de la víctima no puede recaer sobre la libertad del imputado, ya que es el Estado, mediante otros medios y organismos, quien debe asegurar la protección de las personas o bienes jurídicos. Aspecto que sería interesante explorar en este caso.

19 En relación con el arraigo es importante recordar que la Primera Sala de la Suprema Corte en la Tesis: 1a./J. 4/2015 (10a.) de rubro “ARRAIGO LOCAL. LA MEDIDA EMITIDA POR EL JUEZ ES INCONSTITUCIONAL.”, estableció que es “competencia exclusiva de la Federación el legislar en materia de delincuencia organizada, quedando la facultad accesoria del arraigo como exclusiva de las autoridades federales...”

20 Sin aportar nada más que lo establecido en la Constitución, la retención está recogida en el artículo 11 Quáter de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

dificultades que presenta ese tipo de delincuencia, sin olvidar también lo que antes señalé respecto a que este tipo de delincuencia debería en todo caso priorizar otro tipo de trabajos de investigación previos.

El principal problema que se puede identificar en esta restricción es la amplia discrecionalidad²¹ con la que cuenta el Ministerio Público para ampliar sin intervención judicial alguna el plazo de retención, esto es, no hay ningún control respecto a esa decisión con lo que las personas podrían ser objeto de detenciones arbitrarias por el sólo hecho de indicarse que se trata de *delincuencia organizada*, aunque nunca se llegue a acreditar e independientemente de la forma en que se justifique.²²

- c. *Prisión preventiva oficiosa* (art. 19, segundo párrafo).²³ En este caso no es una facultad o posibilidad, sino una obligación dirigida al juez para que aun cuando nadie se lo requiera,²⁴ de oficio, ordene la prisión preventiva de una persona respecto a la cual se presume está vinculada con actos de *delincuencia organizada*.

En la Constitución no se establece cuál es la finalidad de ello, aunque se podría presumir por el tipo de delitos que se han cometido. Pero en la exposición de motivos²⁵ que introdujo esa restricción en el año 2008, se insiste en

21 Situación de incertidumbre y amplia discrecionalidad que ya generó que los tribunales colegiados de circuito emitieran la jurisprudencia [Tesis: IV.1o.P J/5 (10a.)] de rubro “RETENCIÓN DEL INculpADO ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. SI EXISTEN DATOS QUE HAGAN PRESUMIR QUE AQUÉL SE ENCONTRABA BAJO ARRAIGO Y EL JUEZ RESUELVE LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INdICIADO, SIN REcABAR LAS CONSTANCIAS CON LAS QUE PUEDA VERIFICAR LA LEGALIDAD DE ESA MEDIDA CAUTELAR, TAL OMI-SIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO PENAL.”, en donde queda de manifiesto el tipo de arbitrariedades que se pueden presentar.

22 Es cierto que el amparo siempre podrá estar disponible en estos casos, pero también lo es que se deberían prever medios de control más inmediatos o mejor aún la acotación de la facultad otorgada al Ministerio Público (no necesariamente en la Constitución, sino en la Ley), antes de que se tenga que activar dicho recurso.

23 La prisión preventiva tiene parte de su desarrollo en los artículos 42 a 45 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

24 El artículo antes referido, expresamente establece una orden en los siguientes términos: “El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada...”.

25 Véase Secretaría de servicios parlamentarios, *Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo)* (18 de junio de 2008), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2017).

que su fin es el de establecer expresamente cuales son los supuestos de excepcionalidad que hacen posible la aplicación de la prisión preventiva. Esto es, evitar que sea una formula abierta o a disposición del legislador ordinario, sino más bien, que ya esté previsto de manera clara cuáles son los casos de excepción en los que la prisión preventiva es admisible en México.

El problema principal de esa formulación es que al no decirse, “sólo se aplicará prisión preventiva en los casos de...”, la norma constitucional está abierta para introducir más supuestos, aunque sea de forma excepcional, pero además, ya contiene un listado de los supuestos en los que sí o sí debe ser ordenada, sin necesidad de que en estos se evalúe caso por caso si se acreditan los elementos que justificarían dicha prisión preventiva (garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso).

Con lo que parece que la situación particular de la persona, por ejemplo, nivel de participación en la comisión del acto delictivo, antecedentes criminales, pero también su presunción de inocencia, poco importan, siendo lo único relevante que la conducta que se presume (todavía no acredita) ha cometido la persona está en el listado de *delincuencia organizada*. Situación que, desde los derechos humanos al menos, algunas dudas debe generar, especialmente en un sistema judicial en el que hay una larga historia de “fabricación” de culpables. Con lo que, se deberían buscar medidas más eficaces y menos lesivas de la libertad personal que atiendan a cada caso concreto y no partan de una regla general (en forma de orden) de lo que por su naturaleza debería ser excepción incluso en el combate de la *delincuencia organizada*.

ii) Garantías judiciales y defensa adecuada

El mayor número de restricciones que prevé la Constitución en casos de *delincuencia organizada* se dan en este ámbito. Siendo estos los siguientes:

- a) *Imprescriptibilidad de la acción penal* (art. 19, sexto párrafo)²⁶ en el caso de que el inculpado se evada de la justicia o sea puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, cuando ya ha sido emitido el auto de vinculación a proceso.

26 Lo cual es replicado sin mayor desarrollo en el artículo 6 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

- b) *Reserva de nombre y datos de quien le acusa* (art. 20, apartado B, fracción III)²⁷ con lo que sólo se le informa por la autoridad judicial de los hechos que se le imputan y derechos que le asisten.
- c) *Reserva de identidad y datos personales de víctima u ofendido* (art. 20, apartado C, fracción V, segundo párrafo)²⁸ cuando ello se considere necesario para la protección de dichas personas.
- d) *Reconocimiento de valor probatorio en juicio de actuaciones realizadas en la fase de investigación* (Art. 20, apartado B, fracción V, segundo párrafo) si dichas actuaciones no pueden ser reproducidas en juicio o existe riesgo para testigos o víctimas. No obstante, mantiene el derecho a objetarlas, impugnarlas y aportar pruebas en contra.

Como puede observarse, la primera restricción busca en esencia que se pueda ejercitar en otro momento la acción penal, ya sea porque nuevamente la persona es puesta a disposición judicial o porque no se le procesa por el juez extranjero por los hechos cometidos en México, asegurando así que se sancionen las conductas delictivas de *delincuencia organizada* y se evite la impunidad, tal y como se expresaba en la exposición de motivos respectiva.

En tanto que las otras tres restricciones, buscan la protección de la parte acusadora, testigos, víctimas u ofendidos, que podrían estar en riesgo de conocerse con precisión su identidad. Aunque en estos casos, como se ha establecido antes, la Constitución busca asegurar que el conjunto de elementos mínimos que configuran el derecho de defensa no queden desvirtuados, con lo que en todo caso, las restricciones son parciales y debe ser moduladas caso por caso por la autoridad judicial, siendo deseable incluso, para asegurar el derecho de defensa, que se precise las formas y plazos en que se hará dicha reserva.²⁹

27 Lo relativo a la reserva está contenido esencialmente en los artículos 11 Bis y 14 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sin aportarse mayores elementos que lo que establece la Constitución.

28 *Idem.*

29 En el caso de testigos los tribunales colegiados de circuito por medio de jurisprudencia [Tesis: III.1o.P. J/18 (9a.)] de rubro “TESTIGOS PROTEGIDOS EN DELITOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA RESERVA DE SU IDENTIDAD CONCLUYE CON LA CONSIGNACIÓN Y DEBE REVELARSE A LOS INculpADOS EN LA AUDIENCIA EN QUE RINDAN SU DECLARACIÓN PREPARATORIA.”, ya han fijado algunos parámetros de ello.

En principio, parecería que estas medidas restrictivas de las garantías judiciales no presentan mayor problema, por una parte, por la insistencia que se hace en que no sea desvirtuado el derecho de defensa y, por otra parte, porque en el caso de la imprescriptibilidad tampoco se puede perder de vista pese a ello la existencia del principio *non bis inidem* establecido en el artículo 23 constitucional, con lo que parecen admisibles. Sin poder decir nada respecto a su aplicación, ya que por la manera en la que están formulados parecen tener claros y expresos límites para no afectar el derecho de defensa en su núcleo esencial.

iii) Vida familiar

Este derecho que podría considerarse previsto en el artículo 4 constitucional, en relación con el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se vería mayormente restringido no por el hecho de que la persona se encuentre en un centro penitenciario, sino por dos causas específicas:

- a) *Cumplimiento de pena lejos de su domicilio* (art. 18, octavo párrafo)³⁰
- b) *Restricción de comunicaciones* (art. 18, noveno párrafo)³¹

En principio, parecería que las medidas podrían ser admisibles por el tipo de conductas delictivas de las que se trata, pero en todo caso, se deberá evaluar la proporcionalidad de estas, especialmente si existieran otros principios o valores en juego, como incluso pudiera ser el interés superior de la niñez. Aunque en el caso del lugar de cumplimiento de pena, más que una restric-

30 El artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada recoge esta previsión constitucional al señalar expresamente que “prisión preventiva o que hayan sido sentenciadas por los delitos a que se refiere esta Ley, no tendrán el derecho a cumplir con esta medida cautelar o compurgar sus penas, respectivamente, en el centro penitenciario más cercano a su domicilio”.

31 El artículo 45, segundo párrafo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada remite a la Ley Nacional de Ejecución Penal para todo lo relativo a las restricciones de comunicaciones, y en ésta se recogen como medidas de vigilancia especial en el artículo 37, fracción VI, así como en el artículo 60 de esta última ley, señalando en lo que interesa que: “sólo podrán ser intervenidas o restringidas en los casos previstos por la normatividad de la materia. Igualmente podrán restringirse como consecuencia de la imposición de una medida disciplinaria”. Con lo que se deja en la misma incertidumbre que se menciona más adelante, ya que no distingue entre inculpados y sentenciados, ni establece supuestos o causas concretas, con lo que parece dejar abierta la discrecionalidad de quien las pueda llegar a aplicar.

ción a los derechos, por el contenido de la Ley, parece más bien una ausencia de derecho total,³² lo cual, podría dar lugar a algunas dudas de su admisibilidad en tanto no prevé posibilidad de modulación caso por caso o atendiendo al delito específico que dé lugar a que se considere como *delincuencia organizada* una determinada conducta.

Pero también, atendiendo a que la situación que justificaría dicha restricción de comunicaciones en el caso de inculpados y sentenciados no se puede presumir automáticamente y sin valoración alguna de las circunstancias caso por caso, por el simple hecho de la situación jurídica en que se encuentra una y otra persona.

Ni en la Constitución, ni en la exposición de motivos correspondiente es claro el fin que tienen estas medidas, sino que simplemente se engloba en la justificación general que se estableció al inicio de este apartado, esto es, en la naturaleza, características y efectos que tiene la *delincuencia organizada*. Situación que hace necesario reflexionar más en relación con estas medidas y los fines de las medidas cautelares y las penas en el marco de los derechos humanos.

iv) Libertad de expresión

Si bien es cierto que, al estar una persona privada de su libertad en un centro penitenciario al verse limitada de la libertad deambulatoria, no sólo ve afectado este derecho, sino también otros por las características de dichos centros y el fin de las penas, parece “normal” que la libertad de expresión tenga por ese simple hecho algunas restricciones admisibles.

Sin embargo, el que se autorice constitucionalmente la *restricción de comunicaciones*, hace a esta medida (art. 18, noveno párrafo) una interferencia mayor en la libertad de expresión entendida en un sentido amplio que podría

32 El Pleno de la Suprema Corte en jurisprudencia [Tesis: P/J. 19/2012 (10a.)] de rubro “DERECHO HUMANO DEL SENTENCIADO A PURGAR LA PENA DE PRISIÓN EN EL CENTRO PENITENCIARIO MÁS CERCANO A SU DOMICILIO. SU ALCANCE.”, ha establecido la importancia y alcance de este derecho, que no facultad de las autoridades. Con lo que como he señalado, parece que más que restricción contiene en este caso una prohibición absoluta, especialmente la que se hace en la Ley. Por lo que sería interesante debatir si el contenido de la Ley se ajusta a los extremos de la norma constitucional que, en principio, sería sólo una restricción y no una pérdida total de derechos. Un tema más con mucho por analizar.

incluir también el acceso a la información.

Al igual que lo anterior, ni en la Constitución, ni en la exposición de motivos respectiva es clara la finalidad de esta medida, especialmente en el caso de las personas *sentenciadas*, ya que, a lo largo de la exposición de motivos se habla incluso de intervención de comunicaciones como un elemento relevante para la investigación, pero en todo caso, eso tendría importancia cuando la persona es inculpada, no cuando ya ha sido sentenciada o, al menos, resultaba necesario que se estableciera de manera clara qué es lo que lo justifica en uno y otro caso o porque en ambos puede ser idéntica la medida. El simplemente decir que se justifica porque es *delincuencia organizada*, parece que es demasiado amplio cuando lo que está siendo afectado son los derechos humanos.

v) Propiedad privada

La propiedad privada con motivo de *delincuencia organizada* puede ser restringida por medio de la *extinción de dominio* (art. 22, fracción II) en el caso de que (i) sean instrumentos, objetos o productos del delito, especialmente si hay elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió; (ii) si no son del tipo anterior pero hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito y hay elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió; (iii) 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; y (iv) 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.

En principio, podría parecer una restricción abusiva en algunos de sus supuestos, sin embargo, la fracción III de ese mismo artículo establece que “[t]oda 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.” Con lo que parecería que es una restricción que puede considerarse en principio admisible.

Sin embargo, lo que sí puede llamar la atención es que dicha *extinción de dominio* se pueda hacer en algunos casos antes de que exista condena o sentencia firme, esto es, con la simple existencia de elementos suficientes para determi-

nar que el hecho ilícito existió. Este punto, aún con la posibilidad de poder interponer un recurso, puede parecer excesiva no sólo respecto al derecho a la propiedad privada, sino también de la presunción de inocencia,³³ al menos.

Al no establecerse en la Constitución ni en la exposición de motivos la finalidad específica de esta medida restrictiva resulta complicado determinar si todos sus alcances son admisibles, por lo que como se ha sugerido en otras restricciones aquí mencionadas, su particular evaluación se debe hacer caso por caso bajo un análisis de proporcionalidad.

Las once restricciones antes mencionadas, descritas y señaladas en algunos de sus puntos problemáticos a la luz de los derechos humanos son las únicas previstas en la Constitución al concluir el año 2017 y, por tanto, las únicas que encuentran sustento en nuestra máxima norma jurídica,³⁴ aunque como veremos a continuación, no por ello *per se* son compatibles con todos los derechos humanos que integran el *bloque constitucional* en esa materia en México.

Finalmente, en esta parte del análisis, es importante destacar que, como se ha visto, son pocos los ámbitos en los que los tribunales federales han establecido

33 La Primera Sala de la Suprema Corte no ha opinado lo mismo y ha establecido en jurisprudencia [Tesis: 1a./J. 23/2015 (10a.)] de rubro “EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO.” que “si bien la acción de extinción de dominio tiene su origen en la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, también lo es que su objeto -como se ha repetido con insistencia-, no es sancionar penalmente al responsable en la comisión de dichos antisociales, sino resolver sobre la vinculación existente entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, con un hecho ilícito de las características anteriores, en todo caso, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe del mismo”.

34 Este aspecto es importante reitéralo, ya que no pueden incluirse o ampliarse estas restricciones a ámbitos no previstos, tal y como ya ocurrió y fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte en un caso, como consta en la jurisprudencia Tesis: P/J. 32/2013 (10a.), de rubro “TRABAJO PENITENCIARIO. LOS SENTENCIADOS POR DELITOS GRAVES NO DEBEN ENTENDERSE EXCLUIDOS DE AQUÉL, COMO MEDIO PARA LOGRAR SU REINSERCIÓN A LA SOCIEDAD.”, en donde se estableció que por el hecho de que con motivo de delincuencia organizada se restringe el acceso de reclusos de esos delitos “a determinados beneficios como la libertad preparatoria o la condena condicional, esto no debe entenderse en el sentido de que los centros de custodia que los albergan puedan carecer de mecanismos de reinserción social, pues ello vulneraría el propio mandato constitucional”.

jurisprudencia relativa a las restricciones aquí estudiadas, con lo que sólo existen algunos criterios aislados.³⁵ Esta situación es importante tenerla en cuenta, ya que da fiel muestra de los muchos debates aún pendientes en esos temas, así como de los grandes márgenes para la arbitrariedad, falta de certeza y dudosa compatibilidad con los derechos humanos con los que se ha venido desarrollando e implementando la llamada “estrategia de seguridad” en los años recientes en México.

7.4 ¿Hay problemas en el bloque constitucional de derechos humanos por la existencia de restricciones constitucionales a algunos derechos humanos en el combate de la delincuencia organizada?

Lo primero que debo establecer es que por *bloque constitucional de derechos humanos* entiendo en gran medida lo que el Pleno de la Suprema Corte denominó de manera incorrecta, en mi opinión,³⁶ como “parámetro de control de regularidad constitucional.”³⁷

En segundo lugar, que a pesar de también considerar en parte incorrecto que en la tesis antes citada se establezca que “cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional”, no puedo pasar por alto que es un criterio jurisprudencial y, por tanto, es obligatorio para todas las autoridades jurisdic-

35 Por ejemplo, respecto a la “prisión preventiva oficiosa” para noviembre de 2017 existen 12 criterios aislados, todos de tribunales colegiados de circuito, ninguno de la Suprema Corte, y ningún criterio jurisprudencial. Pero además, ninguno de esos criterios analiza a fondo dicha medida. Lo mismo ocurre con las demás restricciones aquí analizadas.

36 Para conocer las razones, véase “Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México”, Revista Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Año 9, No. 2, 2011, pp. 123-164.

37 Véase tesis jurisprudencial P/J. 20/2014 (10a.), de rubro “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”

cionales del país. Aunque siempre insistiré que era posible encontrar otras salidas en el marco del principio *pro persona* previsto en el texto constitucional.³⁸

Lo anterior es importante señalarlo, ya que podríamos afirmar que todas esas restricciones son válidas y admisibles al estar previstas en la Constitución. Sin embargo, aunque eso pueda ser así, no significa que existan antinomias en el *bloque constitucional de derechos humanos* que a nivel interno se pueden salvar con la interpretación antes citada, pero que también podrían dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado mexicano por incumplir sus obligaciones internacionalmente adquiridas.

Bajo ese panorama, de manera general se podría afirmar que las restricciones a la *propiedad privada*, *libertad de expresión* y *garantías judiciales/defensa adecuada* que antes se han descrito, salvo por los problemas concretos que se identificaron, no tendrían mayor problema de compatibilidad con las normas que reconocen esos derechos en, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH] (arts. 8, 13 y 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP] (arts. 14 y 19), especialmente por las fórmulas amplias que prevén dichas normas internacionales para validar restricciones amparadas en la “protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”, el “subordinar tal uso y goce al interés social” o de “preservar los intereses de la justicia.”

Pero, además, porque en ese ámbito también es aplicable la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional [CDO], de la que México es Parte, y en la cual se establecen restricciones similares a las que se hacen a los derechos ahora mencionados en sus artículos 11, 12, 14, 20, 24 y 25, al menos. Con lo que salvo los problemas que destaque, en principio no tendrían mayor conflicto en el ámbito internacional, ni dentro del mismo *bloque constitucional de derechos humanos*.

La situación más debatible podría iniciarse respecto a la *vida familiar* por la importancia y protección que le dan tanto la CADH (arts. 11 y 17) como el PIDCP (arts. 17 y 23), haciendo necesario para ser compatible con ello que la restricción constitucional se justifique en cada caso de manera sólida para evitar lo que pudiera considerarse como “injerencias arbitrarias o abusivas”.

38 Véase una parte de las razones que tengo para señalar esto en: “El principio *pro persona* a tres años de su inclusión en el texto constitucional federal mexicano”, en IX Mesa Redonda sobre la Justicia Constitucional en las Entidades Federativas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, pp. 35-58.

No puedo ahora profundizar más, pero este tema bien amerita mayores debates y análisis.

Finalmente, en donde sí hay más voces que denuncian antinomias (e inconveniencias internas [sic]) es en cuanto a las restricciones a la *libertad personal*, aunque casi siempre se hace sólo respecto al arraigo y no de las otras dos medidas restrictivas que, como antes se estableció, también dan muestra de algunos problemas no menores. Aunque en este punto, su principal problema no es el de su inclusión en la norma constitucional, ya que eso en un sentido amplio es compatible tanto con la CADH (art. 7) como con el PIDCP (art. 9), ya que estas normas no establecen un listado de casusas admisibles³⁹, sino que por regla general admiten afectaciones a la libertad personal, siempre y cuando las causas y condiciones de ello estén fijadas de antemano en las Constituciones o por las leyes dictadas conforme a ellas y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. Pero eso, sólo hace legal a la medida restrictiva de la libertad, no necesariamente ni derivado de ello significa que no sea arbitraria.

Es en este punto donde adquiere especial importancia la *seguridad personal* que antes se destacó, pues aun tratándose de *delincuencia organizada*, se debe evitar toda injerencia arbitraria en la libertad física de las personas.

De esa forma, por ejemplo, los tres supuestos de restricción que aquí hemos analizado podrían ser arbitrarios si sólo se justifican de manera genérica en que se trata de casos de *delincuencia organizada* y no se acreditan y motivan su necesidad, de acuerdo a los hechos del caso y las circunstancias particulares de la persona detenida,⁴⁰ si se hacen detenciones de forma masiva o se hacen bajo circunstancias inhumanas. En el caso de la *prisión preventiva oficiosa*, además, su problemática a la luz de los derechos humanos es que por las características que se le han dado poco parece una medida cautelar y mucho una medida punitiva,⁴¹ lo cual, desnaturaliza la medida y, por tanto, la muestra como arbitraria. Muy similar a lo que ocurre con el *arraigo*, con el agravante en este caso en que ni siquiera se ha iniciado el proceso penal y que, a pesar de la intervención judicial, los supuestos que le dan origen, como se estableció antes, dan mucha discrecionalidad al Ministerio Público. Sin

39 Como sí hace, por ejemplo, el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

40 Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C, No. 218, párr. 118.

41 Corte IDH, *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Serie C, No. 141, párr. 69.

olvidar en estos dos últimos supuestos, que por su temporalidad y la etapa del proceso en que se encuentra en cada caso la persona, podrían hacer a la medida arbitraria por desproporcional desde ese ángulo también, especialmente si se pueden implementar o hay disponibles medidas menos invasivas de la libertad personal.

Lo que significa en este punto que las medidas que restringen la libertad personal con motivo de *delincuencia organizada*, requieren ser más precisas en sus parámetros de aplicación, proporcionalidad de su establecimiento concreto y evitar generalizaciones estigmatizadoras, ya que su previsión constitucional y legal (actual, amplia e imprecisa), no salva *per se* su arbitrariedad que, como ya se dijo, puede que se consideren constitucionalmente admisibles, pero no por ello dejarán de ser arbitrarias y, como consecuencia de eso, incompatibles con las obligaciones internacionales adquiridas por México. Siendo esto así, además, porque tampoco encuentran sustento esas medidas en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional,⁴² por más que se justifiquen en regulaciones del mismo o similar tipo que implementan otros países.

7.5 A manera de conclusión

La respuesta a la pregunta con la que se intitula este artículo es sin duda la principal conclusión a la que se puede llegar, esto es, que no todas las restricciones constitucionales en materia de *delincuencia organizada* son admisibles en el marco de los derechos humanos, aunque, como se vio, hay diferentes grados, problemas y formas de recomponerlas para hacerlas compatibles con dicho marco jurídico.

Lo que parece más claro de todo lo antes analizado es que son muchos todavía los debates pendientes, a pesar de que algunas restricciones tienen más de dos décadas de vigencia, pero no sólo desde el ámbito académico, sino también en el jurisdiccional por medio de casos concretos que permitan el estudio particular de esas realidades.

42 En dicha Convención, por ejemplo, se establece en sus artículos 11.3 la posibilidad de “conceder libertad en espera de juicio o la apelación”; en el 11.4 la de “conceder la libertad anticipada o la libertad condicional a personas que hayan sido declaradas culpables”; o incluso a no sufrir en determinados casos restricciones o mayores restricciones a la libertad personal (art. 18.12 y 18.27).

El hecho de que se trate de *delincuencia organizada* no puede hacernos dar por válida y admisible, por esa sola circunstancia, cualquier medida restrictiva de los derechos humanos aun cuando esté contenida en la Constitución (igual que en tratados), menos cuando está en manos del legislador ordinario el decidir qué delitos entran en esa categoría. Por ello, toda restricción a los derechos humanos debe ser sometida a un análisis profundo desde su proceso de incorporación legal, pasando por su incorporación plena y vigencia y, por supuesto, aplicación y puesta en práctica. Esa es la única forma que tenemos para asegurar que dichos derechos se mantengan presentes no sólo en los casos extremos, sino también en los ordinarios en los que tarde o temprano también acaban repercutiendo dichas restricciones.

México merece vivir en paz, pero eso sólo será posible si entendemos que la seguridad pública y nacional, no pueden ubicarse más allá de los derechos humanos, al ser éstos el conjunto mínimo de valores que mantienen el sentido de humanidad en la convivencia social, incluso frente a aquellas personas que han afectado dicha convivencia. De lo contrario, sólo seguiremos replicando violencia, buscando venganza y dejando sin esencia a esos valores que denominamos jurídicamente como derechos humanos.

8.

Por la defensa de los derechos humanos

Mara Gómez Pérez

Casi todos los días, desde hace años, escuchamos en México que los derechos humanos protegen a los delincuentes.

Siguen muriendo inocentes, mientras se protegen los derechos humanos de los criminales; que la delincuencia debe combatirse con “*mano dura*”;⁴³ que “*los derechos humanos son de los humanos, no de las ratas*”;⁴⁴ que el debido proceso ha tenido “*un efecto catastrófico en los derechos de las víctimas*”;⁴⁵ que los derechos humanos son un “*arma que defiende al crimen organizado*”;⁴⁶ o que en virtud de los derechos humanos, “*la sociedad (...) vive en peligro y con miedo*”.⁴⁷

Entonces me pregunto, ¿qué se quiere decir exactamente con estas expresiones?

43 “El ‘spot’ de Del Mazo”; Raymundo Riva Palacio; columna: Estrictamente Personal; El Financiero, México 11.05.2017; consultable en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/el-spot-de-del-mazo.html>

44 “Con su propaganda sobre las ‘ratas’, Montiel evoca los tiempos de la Colonia: Rocatti”; Proceso, México, 19 de Junio de 1999, consultable en: <http://www.proceso.com.mx/180863/con-su-propaganda-sobre-las-ratas-montiel-evoca-los-tiempos-de-la-colonia-roccatti>

45 “Debido proceso, también para las víctimas del delito”; Isabel Miranda de Wallace, El Universal, México, 27/04/2016, consultable en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/isabel-miranda-de-wallace/nacion/2016/04/27/debido-proceso-tambien>

46 “Derechos humanos: arma que defiende al crimen organizado”, Ricardo Alemán, Milenio 2016-04-11, México, consultable en: http://m.milenio.com/firmas/ricardo_aleman/organizaciones_civiles_mafias_emparadas_en_DDHH-crimen_organizado_18_717708257.html.

47 “Debido proceso, también para las víctimas del delito”; Isabel Miranda de Wallace..., *op. cit.*

Una primera posibilidad es que se quiera explicar que, en los hechos, se están favoreciendo los derechos humanos de los delincuentes y criminales. Que se defienden los derechos humanos de los malos, y no de los buenos. Que hay un “exceso” de respeto hacia los derechos de los delincuentes y que debe dárseles menos protección porque ellos no se merecen ningún cuidado, dada la gravedad de lo que hicieron.⁴⁸

Estas afirmaciones son contrarias, sobre todo, al principio general de Presunción de Inocencia, pero independientemente de ello, lo cierto es que en la realidad no es así. En nuestro país se violan cada día, y de modo gravísimo, los derechos de los que cometieron, o son acusados de haber cometido, algún delito; especialmente si provienen de poblaciones vulnerables como, por ejemplo, campesinos, indígenas, mujeres, jóvenes menores de edad, etc.

En México, señalan dos prestigiadas académicas: *“la tortura es un método de investigación criminal. Se utiliza para que policías y ministerios públicos puedan contar con la información que requieren para que proceda una acusación penal en contra del detenido o para dar con el paradero de otros presuntos responsables.”*⁴⁹ De igual manera, en el último informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tortura, se señala que *“la Tortura y los malos tratos son generalizados en México”* y que *“la tortura se utiliza predominantemente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial, con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria.”*⁵⁰

Muchos de nosotros todavía tenemos guardadas en la mente las fuertes imágenes difundidas a través de redes sociales, en las que se ve a una joven mujer de tez morena, vestida con una blusa sencilla de color morado y pantalón de trabajo, a la que dos militares y un elemento de la policía federal le colocan una bolsa de plástico en el rostro e intentan asfixiar para que revele información.

48 “Los derechos humanos de los delincuentes”; Roberto Gargarella; Página 12, B.A., Argentina, Miércoles, 18 de marzo de 2009; consultable en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/121718-38801-2009-03-18.html>

49 MAGALONI, Ana Laura y MAGALONI, Beatriz; Un método de investigación llamado tortura; Nexos, México, Marzo 2016, consultable en: <http://www.nexos.com.mx/?p=27781>

50 Informe del Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, Juan E. Méndez, del 29 de diciembre de 2014, consultable en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf?view=1>

En el video, que dura 4 minutos, se acerca el supuesto policía federal, le coloca la bolsa en la cabeza mientras ella pide clemencia, y le corta el aire, dejándola tendida sobre el piso, a punto de desmayar; tras lo cual, un supuesto elemento militar, portando su arma de cargo, le pregunta: “¿Ya te acordaste, o quieres más?”⁵¹

La *Primera Encuesta Nacional a Población Privada de la Libertad* levantada en 2016 por el INEGI, dada a conocer el 31 de julio del 2017, señala que 63.8% de la población privada de la libertad, sufrió algún tipo de agresión física al momento de su arresto (vr. gr., patadas, puñetazos, golpes con objetos, lesiones por aplastamiento, quemaduras, violación sexual, etc.), y que al menos 35.6%, fue objeto de asfixia, ya sea por sofocamiento (con bolsas de plástico, por ejemplo), o por inmersión de la cabeza en agua. Es decir que la mayoría de las personas que hoy están en nuestras cárceles declara haber sido objeto de tortura.⁵²

En realidad, hay muchas y muy diversas violaciones a los derechos humanos que se cometen en contra de las personas que son acusadas de haber perpetrado un delito, sin importar si realmente son culpables o no. Sobre todo, si se trata de personas de escasos recursos.

Desde detenciones arbitrarias, hasta la “siembra” de armas prohibidas, drogas o *walkie talkies*,⁵³ pasando por todas las violaciones típicas del *debido proceso legal* como, por ejemplo, la incomunicación; no saber por qué o de qué o por quién se es acusado; no contar con la asesoría real de un abogado; ser acusado con pruebas falsas; no poder siquiera hablar con el Juez, entre muchísimas otras.

Empero, especialmente la tortura que se ejerce para que alguien confiese que cometió un delito, revela la poca certeza que podemos tener respecto de que quienes están en nuestras cárceles, en verdad son delinquentes. La confesión

51 “Torturan militares y federales a una mujer (video)”; Lupita Martínez, SDPNoticias.com, jue 14 abr 2016; consultable en: <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2016/04/14/torturan-militares-y-federales-a-una-mujer-video>

52 La Encuesta completa puede consultarse en: <http://www.inegi.org.mx>, y sus principales resultados, en el Boletín de Prensa Núm. 332/17, del 31 de julio del 2017, del INEGI, México, consultable en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpol/enpol2017_07.pdf Se recomienda ver también la Primera Encuesta a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social, CIDE 2012, México; consultable en: <http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/16531>

53 Esto último, para hacerlos parecer “halcones”, es decir, informantes de los cárteles de la delincuencia organizada, lo que todavía en varios Estados de la República Mexicana, da lugar a prisión preventiva oficiosa.

arrancada bajo tortura, usada en su tiempo por la célebre Santa Inquisición, no es, desde luego, el mejor método de investigación policiaca, ni mucho menos, el más profesional.

La tortura, al ser en sí misma un delito, convierte a los encargados de investigar, perseguir y castigar los delitos, en delincuentes, lo que echa por tierra cualquier atisbo de legitimidad, confiabilidad o fortaleza de nuestras instituciones de justicia.

Todo esto significa que quienes dicen que los derechos humanos protegen a los delincuentes, no pueden querer decir, seriamente, que en México se están favoreciendo los derechos humanos de los delincuentes porque, además de que eso no parece ser así, bajo el contexto que aquí hemos descrito, ni siquiera nos permite tener la certeza de que quienes hoy en día viven confinados en las cárceles mexicanas, son realmente delincuentes.

Una segunda posible interpretación de estas declaraciones que escuchamos en muchos medios de comunicación podría ser que, cuando se protegen los derechos humanos de los delincuentes, se están descuidando los derechos de las víctimas de los delitos. Esto es, que al cuidar a “los malos”, irremediablemente descuidamos a “los buenos.” Pero eso tampoco parece ser cierto.

Se pueden hacer ambas cosas conjuntamente; es decir, proteger los derechos de los presuntos delincuentes —para que a su vez no se conviertan en víctimas del sistema,— y al mismo tiempo, proteger los derechos de las víctimas de un delito. ¿Y cómo se hace? Pues básicamente se trata de asegurar a todos un proceso penal más o menos justo, en el que, por ejemplo, el juez escuche personalmente tanto a las víctimas como a los acusados, o en el que las pruebas no sean inventadas.

No es tan difícil si cada quien hace su parte: que las policías y el ministerio público investiguen y obtengan las pruebas incriminatorias, antes de detener a una persona —y no al revés;— que el abogado defensor, sobre todo si se trata de un defensor de oficio, estudie bien el caso y prepare adecuadamente la defensa del acusado —pues todos tenemos derecho a una defensa—; que el juez reciba personalmente todas las pruebas (las declaraciones de los testigos, por ejemplo) y vele porque no se cometan arbitrariedades en contra de ninguna de las partes, y por último, en caso de condena, que el encargado de la penitenciaría cuide que los reclusos no sean maltratados ni vejados por los custodios, ni por otros internos.

Lo anterior nos conduce a preguntarnos si realmente tiene sentido la disyuntiva entre el respeto a los derechos humanos y el combate a la delincuencia.

O, dicho de otra forma: ¿será cierto que para detener a los delincuentes y acabar con el miedo que tenemos los mexicanos a ser víctimas de un delito,⁵⁴ las autoridades policiales, ministeriales, y los miembros del ejército y la marina necesitan tener autorización legal o constitucional para violar derechos humanos? ¿Quizá algunos derechos humanos? Me pregunto: ¿Será ésta la *única* manera de tener paz y seguridad en México?

Más aún, ¿será verdad que todos aquellos que son acusados de un delito, deben ir inmediatamente a prisión, aunque todavía no se les haya comprobado que realmente son delincuentes, y a pesar de que aún no hayan sido condenados por un juez imparcial? Como dicen ¿de verdad es indispensable la prisión preventiva oficiosa para acabar con la delincuencia?⁵⁵ ¿Será cierto que las garantías y la protección a los derechos humanos que ofrece el nuevo *Sistema de Justicia Penal Acusatorio*, es lo que está dando lugar a la violencia y a la inseguridad que hoy vivimos en México?

Me atrevería a decir que no.

Decir que los delincuentes son “malos” y, por tanto, no deben tener derechos humanos, es estereotipo. Y el problema con los estereotipos no es que sean totalmente falsos, sino que son incompletos y, por tanto, incorrectos.⁵⁶

54 En su última encuesta sobre Seguridad Pública Urbana (ENSU), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó que casi el 75% de la población urbana manifiesta sentir inseguridad por temor al delito, y que en el caso de las mujeres, ésta percepción alcanza más del 80%. Ver: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), correspondiente a junio de 2017; Boletín de Prensa Núm. 290/17, del 17 de julio del 2017, del INEGI, México, consultable en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/ensu/ensu2017_07.pdf

55 Más información en: “Prisión preventiva: condena sin sentencia”, Arturo Zaldívar; Firmas, Milenio.com; 11/07/17, México, consultable en: http://www.milenio.com/firmas/arturo_zaldivar/prision-preventiva-condena-sentencia-milenio_18_991280871.html

56 Ver, entre otros: Informe: “Delincuencia, Orden Público y Derechos Humanos”, Human Rights, Ginebra, Suiza, 2003, Consultable en: http://www.ichrp.org/files/summaries/12/114_summary_es.pdf;

Respetar los derechos de los delincuentes no significa premiar a los criminales ni dejar de reprocharles sus faltas, sino impedir que se les trate de forma inhumana. Respetar los derechos humanos de los acusados de un delito evita, sobre todo, que se confine en las cárceles a inocentes.

Culpar a los derechos humanos de la inseguridad es un mito que quieren hacernos creer quienes consideran que está bien que las autoridades puedan abusar de la integridad física de los ciudadanos. Sin duda, las personas que cometen delitos dañan a la sociedad y se les debe castigar, pero como hemos visto, es falso que haya un conflicto entre los derechos humanos y la persecución de los delitos.⁵⁷

Entonces, ¿por qué se culpa a los derechos humanos de la violencia y la inseguridad? ¿Por qué se continúa diciendo que los derechos humanos constituyen un impedimento para hacer justicia y detener a los criminales? ¿Qué es lo que se esconde detrás de ese falso dilema? Dicho con más claridad: ¿a quién le beneficia seguir sosteniendo que el garantismo del nuevo *Sistema de Justicia Penal Acusatorio* es lo que genera la violencia y la inseguridad?

Es más fácil decir que la violencia y la inseguridad que vivimos son culpa de los derechos humanos, que aceptar que en 8 largos años que se tenían para implementar correctamente el nuevo *Sistema de Justicia Penal Acusatorio*, no se hizo prácticamente nada. O que lo que se hizo no es suficiente, y que los cuantiosos recursos que se destinaron a ese fin no fueron correctamente empleados.

¿Por qué podemos afirmar esto? Porque, por ejemplo, hoy siguen siendo muy pocos los policías federales, locales y ya no digamos municipales, que saben cómo intervenir en un hecho delictivo; o cómo levantar los indicios y asegurar la escena del crimen; o cómo identificar a los testigos y proteger a las víctimas.

Los ministerios públicos federales y locales tienen ideas muy poco claras de cómo llevar a cabo la investigación de un delito, o de cómo recabar las pruebas que les permitan sostener una acusación. En realidad, aunque quisieran, los ministerios públicos tampoco cuentan con las herramientas suficientes, ni con la infraestructura necesaria, para llevar a cabo investigaciones sólidas.

57 “Cinco razones de porqué es un mito que los derechos humanos son un obstáculo para castigar a delincuentes”; Por: Democracia Deliberada; 5 Abr 2017, México, consultable en: <http://www.sopitas.com/739132-mitos-derechos-humanos-delincuentes/>;

Carecen de laboratorios forenses y de los aparatos e instrumentos necesarios para investigar y, sobre todo, de especialistas en criminología, psicología, sociología, medicina, antropología forense y demás especialidades indispensables para trabajar en las escenas del crimen y recoger evidencias.

Contrario a ello, es notoria la corrupción que carcome por dentro a las fuerzas del orden público y a las procuradurías, a más de la que prevalece en los reclusorios federales, locales y municipales. Y también hay que decir que los juzgadores, tanto federales como locales, en muchas ocasiones se desentenden de su elemental deber de velar por que no se transgreda el *debido proceso* y no se violen los derechos humanos de las víctimas, ni de los acusados.

Y claro, como sea, sigue siendo mejor echarles la culpa a los derechos humanos.

Pero todavía existen más razones para seguir manteniendo en nuestro país el viejo, oscuro, cerrado y nada garantista Sistema de Justicia Penal Inquisitorio.

Este sistema, en el que todo el proceso es secreto y se debe llevar por escrito, y en el que, básicamente, el juez está obligado a suplir todas las deficiencias de las policías y los ministerios públicos, en realidad le conviene, y mucho, a las autoridades policiales y ministeriales.

Hay que decirlo claramente: en nuestro país, el viejo sistema inquisitorial no sólo hizo posible ocultar la corrupción y las enormes deficiencias de las policías y las procuradurías, sino que, además, permitió utilizar el Sistema de Justicia para fines poco honestos; como, por ejemplo: mantener a presos políticos en las cárceles; o silenciar a periodistas incómodos, o intimidar a activistas y defensores de derechos humanos. Y también ha servido para evitar llevar a prisión a quienes no se quiere poner ahí, por señalar sólo algunos ejemplos.

En efecto, más allá de las bondades y pecados de los sistemas acusatorio e inquisitorial —ninguno es perfecto—, en México, el cambio de un sistema de justicia oculto y cerrado, por otro garantista y abierto al escrutinio público, en verdad puede cambiar la realidad que vive nuestro país.

El nuevo *Sistema de Justicia Penal Acusatorio* en México, bien implementado, permitirá que se vea con toda claridad cuando una autoridad no lleva a cabo su trabajo correctamente; evitará que inocentes vayan a la cárcel; disminuirá la impunidad, hará mucho más difícil la corrupción y, muy especialmente, nos permitirá a los ciudadanos tener juicios penales más justos, en los que se respeten los derechos de todos.

En conclusión, dejemos de echarle la culpa al nuevo *Sistema de Justicia Penal Acusatorio* y a los derechos humanos, y pongámonos a trabajar.

Construyamos entre todos: Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; autoridades federales, locales y municipales; sociedad civil organizada, comunicadores, defensores de derechos humanos, académicos y ciudadanos, un sistema de justicia que garantice el ejercicio de las libertades y fortalezca nuestro Estado de Derecho.

Sí podemos tener en México un sistema de justicia garantista, efectivo y transparente, que permita castigar a los culpables y proteger a las víctimas. De eso exactamente se trata la transformación de nuestra justicia penal.

9. *Cavilaciones sobre la prisión preventiva oficiosa*

Gabriela Capó Ramírez

Los mexicanos nos hemos acostumbrado a creer y pensar que justicia y prisión son sinónimos en todos los casos y sin excepciones.

Y seríamos ingenuos si pensáramos que esta concepción de la justicia es gratuita o producto de la casualidad.

La forma en la que los mexicanos entendemos la justicia se ha formado a lo largo de los años y se ha heredado generación tras generación. La aprendimos al ver que bajo el sistema de justicia penal inquisitivo la gente que enfrentaba un proceso lo hacía desde prisión; cuando esas personas pasaban años en la cárcel esperando a que su proceso avanzara y cuando, en muchos casos, estuvieron encarcelados por más tiempo del que el delito cometido ameritaba. Peor aún si estuvieron detenidos siendo inocentes.

Lo aprendimos como resultado de la decepción, de sentirnos frustrados e indefensos ante un sistema penal que le falló una y otra vez al ciudadano en su búsqueda de justicia, un sistema que fue grabando caso a caso la palabra impunidad en nuestras mentes y en nuestras conversaciones cotidianas, un sistema que nos llevó a creer que, ante la comisión de un delito, el que alguien estuviera en la cárcel tenía que ser una mejor opción ante la perspectiva de que no pasara nada.

La reforma del 2008 por medio de la cual se transiciona al sistema acusatorio, buscó ser el antídoto para esta situación al incorporar a nivel constitucional:

- El principio de presunción de inocencia,
- Las bases y principios para fortalecer el debido proceso,

- Mecanismos alternativos para la solución de controversias, y
- Algo fundamental para la mesa que nos ocupa, la declaración de que la prisión preventiva solo podría ser solicitada cuando otras medidas cautelares no fueran suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio.

La palabra “reforma” significa modificar una cosa con el fin de mejorarla.

Así, la reforma constitucional del 2008 representa la oportunidad histórica de empezar a construir una nueva forma de hacer justicia para México.

Y entonces, ¿Por qué si lo que buscamos en 2008 fue salir del círculo vicioso de la justicia inquisitiva, estamos siquiera considerando, la posibilidad de ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva cuando esto va en contra de la esencia de lo que significa reformar?

¿Qué ganamos o qué le aportamos al sistema acusatorio al contemplar ampliar uno de los elementos más dolorosos, controversiales, y vergonzoso del sistema inquisitivo?

La justicia de ninguna manera debe ser sinónimo de prisión.

Si bien existen casos que sin duda ameritan esta pena, en muchos otros podemos asociar prisión con lo siguiente:

- Falta de recursos para tener una defensa adecuada.
- Sobrepoblación y hacinamiento.
- Condiciones inaceptables de vida al interior de las prisiones.
- Violaciones de derechos humanos.
- Familias fragmentadas.
- Resentimiento social.

Y si necesitamos evidencia de esto, tomemos los datos presentados por el INEGI en la primera Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) donde:

- 75.6% de los reos manifestó haber sufrido violencia psicológica.

- 63.8% recibió daños físicos que fueron desde golpes hasta violencia sexual.
- 29.6 % de los presos (62 mil 500) está en prisión a pesar de no haber recibido sentencia. Esta sin duda es una herencia del sistema inquisitivo.
- 43.4 % lleva más de dos años esperando que su caso se resuelva, lo cual básicamente significa que potencialmente hay muchas personas que podrían ser inocentes y que hoy en día están en prisión.
- 54% ha compartido la celda con más de 5 personas.
- 31.9% se siente insegura al interior del centro penitenciario. Es decir, que no solo nos sentimos inseguros en las calles, sino también en las cárceles.
- 68.1% son personas que tienen una edad entre 18 (18 a 29 años, 32.8%) y 39 años (30 a 39 años, 35.3%).

Y nos faltaría hablar sobre el impacto económico y emocional en las familias de los reos, de la impunidad y de la corrupción al interior de las cárceles.

¿Realmente queremos impulsar medidas que nos sigan llevando a esto cuando tenemos en operación un sistema con todo el potencial para lograr un mejor acceso a la justicia y a la reparación para víctimas e imputados?

No hay duda de que México está viviendo una crisis de inseguridad y que es necesario enfocar todos los esfuerzos en revertir esta tendencia, pero cabe preguntarnos si la mejor manera de hacer esto es fortaleciendo la prisión preventiva oficiosa dentro de un sistema que tiene, como uno de sus principios fundamentales, “Proteger al inocente.”

Me pregunto también si, en un sistema donde la investigación es un pilar fundamental y sabiendo que este tema es una de las grandes áreas de fortalecimiento del sistema, la opción realmente sea ampliar el catálogo de delitos, generando así, incentivos perversos para que los ministerios públicos busquen el camino más fácil.

Porque no debemos de olvidar, que más allá de la capacitación, de la infraestructura, y de los aspectos legislativos y técnicos, uno de los grandes retos es que tanto operadores como ciudadanos cambiemos la forma en que hacemos y vemos las cosas.

No venimos de un pasado donde se privilegiaba la inocencia, venimos de una cultura donde eras culpable hasta que demostraras lo contrario, y esa cultura ha permeado.

No venimos de una cultura donde se privilegiaban y favorecían investigaciones sólidas, venimos de un sistema donde se buscaban salidas fáciles.

¿De verdad queremos transitar de nuevo por un camino que ha dado pruebas una y otra vez de no funcionar?

¿Realmente queremos contaminar el sistema de justicia penal acusatorio con los vicios de un sistema que hemos dicho una y mil veces que debe quedarse en el pasado, habiendo evidencia suficiente de cómo no deben hacerse las cosas?

¿De verdad queremos seguir siendo una sociedad con mentalidad inquisitiva?

¿Y, realmente esperamos que el sistema acusatorio se consolide, cuando a solo un año de su entrada en operación total estamos tomando medidas que desvirtúan sus principios?

¿Queremos seguir en ese eterno devenir nacional donde se emprenden grandes reformas, solo para descubrir que no cambió nada?

Hoy y aquí tenemos la oportunidad de romper con inercias históricas. La solución al problema de la inseguridad y de la violencia en México no está en aumentar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, porque ya hemos visto que eso no soluciona nada.

Desde el Colectivo Justicia sin Pretextos y desde el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) hemos comentado reiteradamente que la solución está en:

- Que autoridades y sociedad civil se comprometan de manera total con el fortalecimiento del sistema.
- Que el eje de los esfuerzos se centre en lograr la óptima operación del sistema definido en la reforma constitucional del 2008 y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- En el fortalecimiento de las capacidades de los operadores y de las instituciones, sobre todo en lo que respecta a la investigación.
- En enfocar esfuerzos en las unidades de medidas cautelares; y

- En trabajar con el ciudadano, para poco a poco y generación por generación, cambiar esa cultura inquisitiva que tanto daño nos ha hecho. Ante la coyuntura nacional, este es un momento clave para reflexionar sobre que tipo de sociedad queremos ser de aquí para adelante.

Históricamente en México no le hemos permitido a las reformas madurar o bien emprendemos reformas a medias que no logran alcanzar su máximo potencial.

Si queremos tener resultados diferentes, tenemos que hacer las cosas de forma diferente.

De nada sirve tener implementado un sistema de justicia penal con el potencial de transformar la forma en la que se hace justicia en México, si vamos a seguir operándolo con mentalidad inquisitiva. El camino del nuevo sistema demanda:

- Voluntad técnica y política.
- Aprender y hacer de nuevas formas.
- Generar y sistematizar información que permita evaluar periódicamente el sistema para concentrar los esfuerzos en las áreas que necesiten fortalecerse.
- Un compromiso por parte de autoridades, operadores, sociedad civil organizada y ciudadanos.
- Pero, sobre todo demanda romper con esquemas pasados que han demostrado su ineffectividad.

Tener más delitos en el catálogo de prisión preventiva oficiosa no fue la solución en el sistema inquisitivo y, definitivamente, no debe ser la solución en el sistema de justicia penal acusatorio.

Cuando una persona está en prisión mientras enfrenta el proceso, se le está castigando antes de recibir una sentencia y se está castigando también a su familia.

Se trata de un mecanismo que le ha hecho mucho daño a México. El abuso de la prisión preventiva en el sistema inquisitivo debería avergonzarnos.

Y, si nunca debió ser aceptable en el pasado, menos puede ser aceptable cuando a lo que aspiramos es a una nueva forma de hacer justicia.

IV. Funcionamiento del sistema

10.

Midiendo la justicia: el camino a seguir

Enrique Bouchot

10.1 El limitado valor de los indicadores típicos

Las instituciones relacionadas con la operación del sistema de justicia procesal penal producen y publican una importante cantidad de información. A pesar de ello la información adolece de importantes deficiencias ya que se analizan aspectos aislados del comportamiento individual de una institución y no considera los objetivos más amplios del sistema:

1. Mientras que cada una de las instituciones del Estado ha identificado un catálogo manejable de indicadores, estos no miden de forma adecuada el trabajo de cada una de las instituciones, o más aún, el comportamiento del sistema. Estos datos reflejan una tendencia que además de común, es poco afortunada: *la justicia procesal penal alrededor del mundo identifica tareas específicas que no consideran las ambiciones amplias y los balances más cuidadosos a los que el sistema de justicia debe acercarse, para mejor servir a la sociedad.*
2. *Las mediciones reducidas no son solamente incompletas, sino que pueden ser una fuente importante de fricciones entre instituciones que buscan maximizar su eficiencia.* La visión de éxito de cada institución deriva, casi inevitablemente, en conflicto. Los fiscales, buscando incrementar su porcentaje de casos “ganables” pueden nulificar la eficacia de numerosas detenciones policiales negándose a ratificar o incluso a aceptar las detenciones; cuando la policía desea elevar la tasa de detenciones pone al fiscal ante una elección *Hobson*, que es tener que elegir entre dos opciones malas: (i) perseguir los casos poco plausibles corriendo el riesgo de perder en los tribunales o (ii) no vincular estos casos aparentando

que no cumple su función. Ambas opciones aparentan fomentar la impunidad. Siempre que las mediciones se conciben como baremo para medir el desempeño autónomo de cada organismo, perdiendo de vista la integralidad del sistema, proporcionan poca orientación a funcionarios o público en general para evaluar el desempeño de un sistema de justicia bajo un paradigma totalmente diferente.

Por lo arriba mencionado, hay que derivar los indicadores de otra forma para tener una base que pueda determinar cuáles son las metas y objetivos concretos del sistema.

10.2 Un enfoque distinto

Para lograr que los indicadores tengan un fundamento empírico, sean coherentes y defendibles como una medición del sistema en su totalidad, se deben realizar *cuatro* actividades en el siguiente orden:

1. *Los datos recopilados en cada institución sobre los diferentes actos deben tener las mismas definiciones en todas las instituciones.* Deben existir criterios claros y homogéneos sobre las diferentes fases y actos que se registran y sistematizan. La información estadística registrada debe encontrarse en bases que concentren todos los datos; el flujo de datos debe ser rastreable.
2. *Los datos estadísticos necesitan ser combinados tomando en cuenta factores clave y los elementos que reflejen los valores amplios del sistema de justicia procesal penal,* por ejemplo: ¿Qué tan expedita es la impartición de justicia? ¿La salida del sistema de justicia de cada caso es adecuada a la situación? ¿Incurrimos en la mínima intrusión necesaria en las vidas de las partes para llevar a cabo el proceso? ¿Se atendieron o se agravaron las vulnerabilidades de quienes participaron en el proceso, sea imputado, testigo o víctima? Esto requiere un acuerdo entre las diferentes instituciones acerca de lo que consideran los objetivos del sistema, así como de sus valores rectores, y como representarlos en información estadística.
3. *La información estadística —alineada a lo indicado en el punto anterior— debe ser visualizada para facilitar el análisis sobre el comportamiento del sistema de justicia y la forma en que este responde a las preocupaciones elementales, tanto de las instituciones como de la ciudadanía.*

4. *La distribución de la información estadística puede mostrar patrones que reflejan el balance de las preocupaciones en un solo gráfico.* Una vez que se haya acordado cuál es el comportamiento deseable del sistema se pueden construir indicadores y objetivos que incentiven e institucionalicen el desempeño deseado por las autoridades y por la ciudadanía.

10.3 Enmarcando la observación: ¿Por cuál interrogante iniciar?

La meta es la exploración, a través de las instituciones de lo que el sistema debe proveer y alcanzar, formular preguntas que definen los objetivos generales de la medición y no realizar mediciones que responden a preguntas preestablecidas.

El enfoque, hacia la recolección, sistematización, interpretación y presentación de la información estadística, así como su comunicación debe alinearse en torno a tres preguntas fundamentales que describen las expectativas y objetivos del sistema de justicia procesal penal:

- *¿Qué tan cuidadoso es el sistema para anticipar y proteger la vulnerabilidad y los derechos de las personas, sean ellas víctimas, testigos o imputados?*
- *¿Qué tan racional es el uso de los recursos del sistema —humanos y materiales— de sus facultades y del poder coactivo del Estado?*
- *¿Qué tan ágil es el sistema para responder de forma adecuada a las particularidades de cada caso, a la diversidad de tipos delictivos y a las necesidades específicas que cada uno genera?*

Estas preguntas generales reflejan preocupaciones reales, importantes y generales; tanto las preguntas como los indicadores con que se intenta medir la respuesta pueden variar dependiendo de lo que los operadores e instituciones consideren más importante en cada jurisdicción. Las preguntas también pueden variar en el tiempo, la experiencia es el mejor maestro para determinar que medición ofrece la descripción más útil de la realidad.

Por último, y quizá lo más importante, esperamos que sea evidente que las preguntas y evaluación de las respuestas, no deben depender de los objetivos de desempeño de cada una de las instituciones. La medición y la gestión dentro del marco conceptual que proponemos es un esfuerzo colaborativo y

responsabilidad de todas las instituciones.

10.4 Diseño y visualización de la información estadística sobre los casos

La información puede ser organizada de forma creativa para ayudar a visualizar patrones y alimentar los debates sobre el comportamiento del sistema. Estas radiografías nos permitirán responder las preguntas arriba planteadas. Igualmente, esto permitirá a los gobiernos comunicar públicamente el comportamiento del sistema de justicia procesal penal mediante observaciones con bases empíricas de los delitos que más preocupan a la ciudadanía; de igual forma se brindarían las bases para un mayor análisis y reflexión interinstitucional.

Las dos gráficas que a continuación se presentan, están basadas en información estadística del Estado de Yucatán y muestran como los indicadores pueden revelar el comportamiento general del nuevo sistema de justicia procesal penal y como pueden ser utilizados por las instituciones para comunicar los resultados a la ciudadanía. No existe una fórmula preestablecida para el diseño de este tipo de gráficos, el único límite es la imaginación. Los dos ejemplos que aquí presentamos tienen algunas características que creemos importante mencionar:

- *Primero:* La información se encuentra desagregada por categorías de delictuales (delitos sexuales y robo), lo cual nos permite observar como el sistema funciona de una manera diferente —o similar— en cada categoría de delitos.
- *Segundo:* El enfoque es en el periodo entre la judicialización y la conclusión del caso. Cuando se dispone de una mayor cantidad de información se puede examinar cualquiera de las etapas o sub-etapas procesales.
- *Tercero:* Los gráficos ilustran los tipos de salidas procesales (suspensiones condicionales, acuerdos reparatorios, perdón, procedimientos abreviados) mostrando la distribución de los casos que llegan a una conclusión.
- *Cuarto:* Los gráficos muestran el grado de coerción usado por el estado en el proceso, valorando el nivel de coerción por tipo de medida cautelar impuesta y su duración.

Por último, los gráficos por si mismos no buscan mostrar lo que es deseable sobre las acciones individuales de la policía, los fiscales o los jueces, sino que describen patrones de prácticas actuales, sin emitir juicios de valor. Los gráficos son instrumentos que permiten a los líderes de las instituciones analizar las tendencias y los equilibrios (o los desequilibrios) que ellos revelan.

Elementos incluidos en las dos radiografías presentadas

En cada tabla hemos escogido combinar cuatro elementos:

- i) Tipo de salida de los casos;
- ii) Tipo de delitos;
- iii) Duración de los procesos, y
- iv) Nivel de coerción usado por el estado, a través del tipo de medida cautelar usada, incluyendo prisión preventiva, para lograr la conclusión del caso.

Los niveles de coerción, que se distribuyen en el eje vertical, son calculados a través de un índice que combina el tipo de medida cautelar con el tiempo de aplicación. Cada medida cautelar no privativa de libertad recibe 10 puntos; la prisión preventiva recibe 30 puntos, ya que representa la mayor coerción. Además, se agregan 10 puntos por cada mes de duración de la prisión preventiva.

Los tipos de salida son representados por rangos. Los números que aparecen en la figura del proceso abreviado equivale al número de meses de la sentencia; cero significa que hubo una sentencia condenatoria sin prisión.

10.5 Revisión del comportamiento del sistema en los casos de delitos sexuales y diferentes tipos de robo

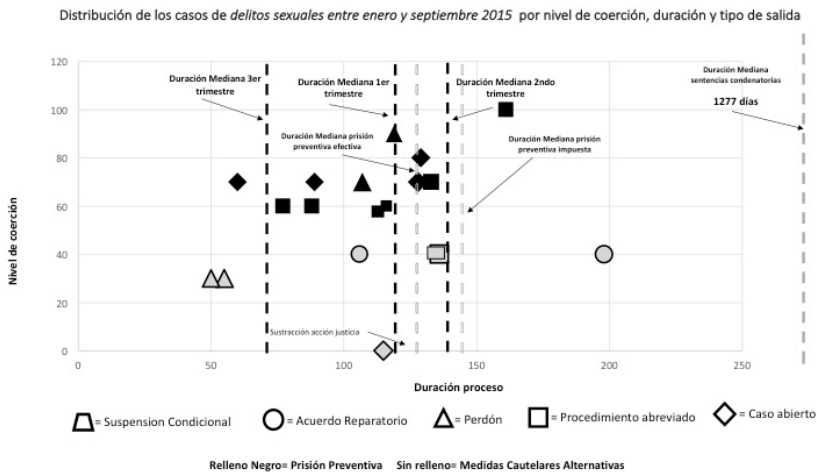
- i) Radiografía delitos sexuales

En la gráfica 1 se muestra la distribución de los casos de delitos sexuales judicializados entre enero y septiembre de 2015 por nivel de coerción, duración y tipo de salida, sobre la que nos gustaría resaltar lo siguiente:

- Los casos presentados en el gráfico son únicamente aquellos que fueron judicializados;

- El rango de tipos de salidas es amplio. En lo que refiere a salidas alternativas a juicio oral, el perdón es el segundo tipo de salida más frecuente. Si esta tendencia se confirma puede ser necesario un análisis posterior de las políticas públicas relacionadas con la utilización del perdón en casos de delitos sexuales.
- No hay un patrón de utilización o de duración de la prisión preventiva para tipos de salidas, lo que es una buena noticia: significa que los casos son considerados individualmente. Los casos se resuelven con mayor rapidez y muestran una amplia distribución en cuanto a su duración.

Gráfica 1



ii) Radiografía de los diferentes tipos de robo

Sobre la distribución de los casos de los diferentes tipos de robo judicializados entre enero y septiembre de 2015 por nivel de coerción, duración y tipo de salida, nos gustaría resaltar lo siguiente:

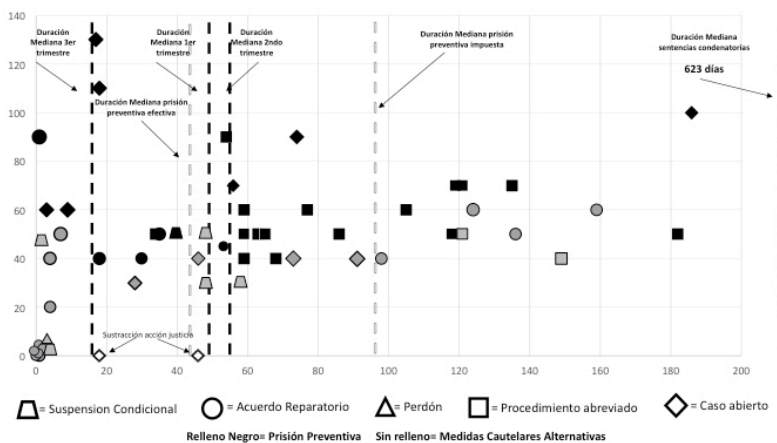
- La duración de los casos tiene un amplio rango de distribución; el tiempo de impartición de justicia en esta etapa tiende a una reducción (justicia más pronta).

- Se tiene una amplia distribución en los tipos de salidas que tienen los casos, - es decir parece ser una explotación adecuada de las herramientas que brinda el nuevo sistema;
- La duración mediana de las sentencias impuestas es mayor que la duración del proceso o de la duración de la prisión preventiva. Por lo cual los imputados no han purgado su sentencia en prisión preventiva, a diferencia del sistema tradicional en el cual la prisión preventiva tenía una duración tan larga como la sentencia impuesta, transformándose en una pena anticipada. Igualmente se aprecia que en los casos de imputado no detenido, hay una tendencia de mayor duración.

El valor de la utilización de estos indicadores es que ayudan a analizar y explicar los patrones observados en los gráficos, lo que permite apreciar la distribución actual de las salidas en relación con su duración. Una vez que las instituciones definan como sería una distribución deseable en una radiografía, se pueden diseñar indicadores adicionales que ayuden a medir y ajustar, y por lo tanto a alcanzar los objetivos de desempeño planteados. Estas son mediciones que observan el desempeño de todo el sistema.

Gráfica 2

Distribución de los casos de los diversos tipos de robo ingresados entre enero y septiembre 2015 por nivel de coerción, duración y tipo de salida



11.

¿Cómo funciona hoy la justicia penal mexicana?

María Novoa

En junio de 2016, se cumplió el plazo para la implementación de la reforma procesal penal en México. Una reforma creada con el objetivo de mejorar la calidad de la justicia, que garantice la protección de los derechos fundamentales de las víctimas e imputados, pero también sea una justicia pronta y efectiva. Ahora que se han cumplido dos años de operación plena en todo el territorio nacional, el nuevo sistema ha entrado a una etapa de consolidación, en la que es indispensable la evaluación de la operación y los resultados del nuevo sistema para detectar áreas de oportunidad de mejora. Sin embargo, estas evaluaciones deben ser hechas tomando en cuenta el contexto en el que ha tenido que operar el nuevo sistema, entre estas, la convergencia de una crisis de inseguridad pública que dificulta medir el impacto real de la reforma, la carencia de una cultura ciudadana y el desconocimiento generalizado de la reforma, pero principalmente, los vicios arrastrados del sistema inquisitivo mixto que aunados a las grandes brechas de implementación dificultan el quehacer institucional y ponen en peligro la consecución de los objetivos de la reforma.

Sobre el último punto, el proceso de implementación estuvo caracterizado por la heterogeneidad, con experiencias locales y federales contrastantes, que derivaron en un escenario que, si bien presenta buenas prácticas y aciertos, se encuentra lejano del ideal prometido ocho años atrás. Esto en parte debido a la falta de voluntad política presente desde las primeras etapas de gestación de la reforma, en la que muchas autoridades, incluidos ejecutivos locales, se mostraron reticentes a invertir en uno de los proyectos más ambiciosos del último siglo como fue esta reforma en la que, además, preveían una futura contrarreforma. De hecho, derivado de estas dudas, no fue hasta el penúltimo año, es decir, 2015, cuando el proceso era más que inminente, que solo diez entidades federativas iniciaron con las labores de implementación del sistema acusatorio.

En este contexto, a partir del 18 de junio de 2016, la insistencia desde la academia y la sociedad civil organizada se ha enfocado en mantener el tema en la agenda pública, con el objetivo de continuar los esfuerzos para el fortalecimiento del nuevo sistema. Hasta el momento, esa también ha sido la postura oficial de las instituciones, quienes han, efectivamente, reconocido los pendientes de la implementación y los retos que enfrenta el proceso que han denominado de “consolidación”.

Entre estos pendientes está el tema de la coordinación interinstitucional, una piedra angular para lograr la consolidación del sistema acusatorio. A partir de la culminación oficial de la etapa de implementación, también tuvo lugar la extinción del Consejo de Coordinación (COCO) y su Secretaría Técnica (SETEC). Desde entonces, los esfuerzos de coordinación han carecido de una instancia responsable tanto en el ámbito federal como en el local, pues si bien los Poderes de la Unión acordaron la creación de una instancia tripartita que estaría a cargo de la coordinación nacional y técnica necesaria para la consolidación del sistema, dicho acuerdo continúa sin cumplirse. Dada esta omisión, únicamente el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial han designado oficialmente instancias responsables para continuar con los esfuerzos de mejora al interior de sus instituciones. En el caso del Poder Ejecutivo esta función ha sido cubierta por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). No obstante, dicha designación trae consigo el riesgo de dar preponderancia del enfoque de seguridad pública, con el consecuente impacto en la definición de las prioridades y la asignación de recursos. Simultáneamente, en el ámbito local se ha procedido de forma desigual, pues a diferencia del COCO y la SETEC, ningún órgano implementador tenía una fecha establecida para el cese de sus funciones. En consecuencia, no había claridad sobre hasta cuándo operarían ni cuáles serían sus actividades o atribuciones después de junio de 2016. En un principio se pensó que lo lógico sería su transformación en órganos encargados del monitoreo y evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), principalmente bajo esta lógica de darle continuidad al sistema y la importancia que tendría el tema de la evaluación y la mejora continua en la etapa de consolidación. Contrario a lo esperado, la transición de los órganos implementadores (OI) ha sido heterogéneo: mientras en algunas entidades los OI han sido sustituidos por órganos de consolidación, algunos de estos simplemente modificando sus denominaciones, otros se han mantenido sin adaptarse a la lógica de consolidación, y en algunas otras entidades se ha comenzado con los trabajos

de extinción de los órganos implementadores sin planear la creación de una unidad encargada de las tareas de coordinación para la consolidación del sistema. En conclusión, además del problema de coordinación nacional debido al retraso en la conformación del órgano tripartita de coordinación para la consolidación del sistema, así como las dudas respecto a la legitimidad del Secretariado Ejecutivo para evaluar el desempeño del sistema, por ser parte del Ejecutivo Federal— se suma la crisis de coordinación técnica en el ámbito institucional local. Dos condiciones que, en suma, dificultan la continuidad de la operación del sistema y ponen en peligro su consolidación.

Por otra parte, existe una evidente falta de planeación integral, continua y pública para la consolidación del sistema. Como se mencionó, el Secretariado Ejecutivo, una vez designado como instancia nacional para la consolidación, y por instrucciones del Secretario de Gobernación, diseñó “un plan de trabajo a desarrollar durante el 2017”. Sin embargo, las diez acciones definidas por éste no constituyen en sí un plan de consolidación. Por una parte, un plan debe ser a mediano y largo plazo, mientras que el Secretariado afirma que las acciones son susceptibles de cambio anualmente. Por otra parte, las acciones, tal como están planteadas, responden a la necesidad de cerrar brechas o terminar con los pendientes de la etapa de implementación. La consolidación, en cambio, es un proceso de seguimiento y evaluación posterior, con el fin de poder llevar a cabo los ajustes necesarios para resolver áreas de oportunidad en la operación del sistema, que pueden poner en cuestionamiento la efectividad del mismo. Finalmente, un plan debe estar fundamentado en un diagnóstico y evaluación previos; la definición de metas, objetivos y prioridades; productos y resultados esperados, así como en un esquema de seguimiento y evaluación de resultados, que no es el caso de estas acciones. Por otra parte, no hay correspondencia entre las acciones planteadas por el Secretariado y las necesidades reales y específicas de cada entidad federativa e institución operadora del sistema, pues no toman en consideración instituciones como el Poder Judicial y la Defensoría Pública, sino que se enfocan en las instituciones de seguridad pública, lo que precisamente lleva a cuestionar la idoneidad del Secretariado Ejecutivo como instancia coordinadora de la consolidación.

En relación con temas técnicos, continúan presentes las deficiencias en materia de registro de información y en la adopción de sistemas informáticos. En cuanto a los primeros, aunque existen esfuerzos para estandarizar y reportar la operación del sistema de justicia, continúa ausente la adopción de criterios homologados que respondan a una lógica que posibilite una evaluación y medición adecua-

das del nuevo modelo. En esta nueva etapa, no es suficiente reportar datos de operación si éstos no son útiles para evaluar la política pública, desde un enfoque cuantitativo y cualitativo. Por lo que se refiere a los sistemas informáticos, muchas instituciones continúan con sistemas improvisados y, cuando los tienen, generalmente no permiten la interconectividad entre las instituciones operadoras. Ambas condiciones ponen en riesgo la consolidación pues, como se ha mencionado previamente, solo a través del seguimiento y el monitoreo es posible detectar áreas de oportunidad para ajustar y mejorar continuamente la operación del sistema hasta su perfeccionamiento, que es el objetivo de esta etapa.

Es importante destacar la tendencia que se presenta en la mitad de los estados del país y en la Federación, que consiste en transitar de un esquema de procuraduría a uno de fiscalía, con el objetivo de garantizar mayor eficiencia e independencia en la política criminal. No obstante, estas transiciones se han generado sin procesos de reingeniería institucional que garanticen independencia operativa y capacidad de investigación a estos órganos. Hasta ahora estas “transformaciones” se han limitado a transferir los recursos humanos y materiales de las antiguas procuradurías, derivando en un simple cambio de denominación. Asimismo, a pesar de la existencia de manuales de organización, persiste una ausencia de homologación en los modelos de gestión de sus distintas áreas o unidades. Lo anterior, si bien puede promover espacio para el ajuste y una improvisación benéfica, también imposibilita procesos de evaluación institucionales y una verdadera especialización y profesionalización de los operadores. Los esfuerzos de capacitación con apoyo federal reportan un total de 250 mil personas capacitadas entre los años 2013-2016. Sin embargo, las instituciones operadores cuentan, en pocos casos, con diagnósticos integrales sobre su personal, en términos de estado de fuerza y personal capacitado. Asimismo, el servicio profesional de carrera continúa siendo un objetivo no alcanzado; su operación a nivel nacional aún no es homogénea ni se ha consolidado. Las carencias en términos de capacitación resultan evidentes cuando, más allá de los números de personal capacitado, se realizan evaluaciones cualitativas. En este sentido, las capacidades de investigación de las policías, así como las labores de coordinación entre policías y ministerios públicos presentan un área que pone en riesgo la sustentabilidad de la reforma.

En el caso de las Defensorías Públicas, a pesar de su rol fundamental en el nuevo modelo, son las instituciones que se encuentran en mayor desventaja frente a los otros operadores. Esto no responde únicamente a una asignación asimétrica de recursos, sino también a una ausencia de modelos de gestión que sí se han generado en otras instituciones.

En términos de resultados de la operación, es importante considerar que las instituciones, principalmente las que apenas iniciaron operaciones el año anterior, están pasando por un periodo de ajuste que dificulta realizar comparaciones válidas. Sin embargo, a partir de los datos disponibles es posible señalar algunos resultados.

Por otra parte, es importante señalar que, a pesar de que el SJPA ofrece beneficios que favorecen la eficiencia en la operación, como el uso de diversas salidas alternas, los datos muestran que, a la fecha, las procuradurías no están determinando los asuntos de manera eficaz y, a un año de la operación total del SJPA, ya se cuenta con un importante rezago. De acuerdo con los datos disponibles, en promedio, uno de cada dos casos se encuentra en trámite o pendientes de determinación. Ahora bien, si analizamos la forma en que las carpetas de investigación (CI) son determinadas, es decir, cuales son las diferentes salidas que se le da a los asuntos, se observa que el mayor porcentaje de casos con determinación ministerial son aquellos en los que se resolvió no ejercer acción penal (15.3%, en promedio) seguidos de los de archivo temporal (18.2%), representando entre ambas poco más de la tercera parte de las determinaciones. En el caso de la judicialización, de acuerdo con los datos, en promedio, solo una de cada 10 denuncias o querellas son conocidas por un juez para su resolución. Lo anterior no quiere decir que las procuradurías estén haciendo efectivamente un uso adecuado de las salidas alternas pues, deben tomarse en cuenta tres factores: en primer lugar, que la operación total del SJPA se encuentra aún en una etapa joven; en segundo lugar, debe considerarse la proporción de rezago de asuntos que no se han determinado; y, en tercero, la cantidad de asuntos que se determinaron como archivo temporal.

En cuanto a la vinculación a proceso, los datos existentes nos permiten afirmar que la representación social (ministerio público o fiscal) logra vincular a proceso la mayoría de las CI que llegan a judicializarse. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el SJPA redujo la carga probatoria para esta etapa procesal. Por ello, no es posible derivar de estos datos el éxito en las investigaciones, menos aún si la mayoría de los casos que se judicializan, son en flagrancia. En este caso, más allá del nivel de judicialización, es importante analizar la calidad de las decisiones y el apego al debido proceso. Asimismo, es importante verificar si los casos radicados por los tribunales no pudieron haber sido resueltos mediante los criterios de oportunidad o por alguna salida alterna al proceso.

Respecto al respeto del debido proceso, como se sabe, en el proceso acusatorio en cada audiencia se toman decisiones que pueden hacer que la causa

continúe o no. Al respecto, se encontró que el hecho de que la audiencia de control de la detención se lleve a cabo, no garantiza en todos los casos la vinculación a proceso. Por ejemplo, de acuerdo con información de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATTRIB), se observa que la vinculación a proceso en las entidades en general es alta, mayor al 90%, pero no así el control legal de la detención. En Puebla, Michoacán y Guerrero se observan niveles bajos de control de la legalidad, que fluctúan entre el 15 y el 20%. A diferencia de la información proporcionada por las procuradurías y/o fiscalías, los datos de los tribunales ponen de manifiesto la presencia de prácticas poco efectivas que están impidiendo que se continúe con el proceso. Las razones para que esto ocurra pueden ser variadas, desde la falta de cuidado por parte de los responsables de hacer la detención, hasta la omisión del ministerio público para garantizar el debido proceso, a partir de que el detenido está bajo su responsabilidad.

Asimismo, la duración de las audiencias iniciales y de los procesos no son los óptimos; lo que resulta relevante, si se tiene en consideración la limitación de los espacios disponibles. Si este problema no se corrige, en el futuro habrá una saturación similar al que presentaba el antiguo sistema. De acuerdo con los datos compartidos por la CONATTRIB, al cierre del 2016, existen en trámite 48,050 carpetas en 28 tribunales superiores de justicia estatales. Esta cifra representa el 58.4% de los casos ingresados a los tribunales durante 2016. Si suponemos que ingresará un número semejante en 2017, tendríamos que la carga de trabajo de inicio sería de poco más del 50% respecto del total de causas ingresadas en el año inmediato anterior.

Por ello, es necesario incentivar el uso de salidas alternas, lo que idealmente coadyuvará a evitar la saturación de los tribunales. Al respecto, el artículo 184 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) plantea como soluciones alternas del procedimiento el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso. Por su parte, el artículo 185 establece las formas de terminación anticipada del proceso, entre las que se encuentra el procedimiento abreviado. La información correspondiente a 2016, nos permite observar que el uso de estos mecanismos que permiten acelerar los procedimientos es homogéneo en las entidades federativas y aún no es muy frecuente. Esto se puede deber a que no se cumplen los supuestos que impone el propio CNPP para su aplicación, al desconocimiento de las mismas o a su uso discrecional por parte de los operadores.

Finalmente, es importante considerar que el sistema acusatorio inició operaciones a nivel nacional con un marco legal que no satisface las necesidades y las pretensiones del nuevo modelo de justicia. Al cierre de 2016, dos periodos legislativos concluyeron sin que se aprobaran las reformas necesarias para garantizar la adecuada operación del sistema. De forma simultánea, el debate en torno a las reformas legislativas necesarias se encuentra dividido entre una tendencia que propone la eliminación de figuras contrarias a la lógica de un sistema garantista, apoyada por la academia y la sociedad civil organizada, y otra que, por el contrario, pretende endurecer las normas procesales del sistema acusatorio para lograr una mayor eficiencia en la persecución delictiva. En este contexto, dadas las volátiles dinámicas legislativas nacionales, la permanencia de los principios y bases normativas del sistema acusatorio no se encuentran garantizados y, a un año de que concluyó el plazo constitucional, aun no es posible descartar una contrarreforma. El peligro de contrarreforma se agrava con la crisis de inseguridad pública que se ha presentado a nivel nacional en el último año, en el que, aprovechando la convergencia de la reforma, las autoridades encargadas de la procuración de justicia encuentran en ésta el chivo expiatorio perfecto para justificar las deficiencias en su operación y el fracaso de la política de seguridad pública. Lamentablemente, los hechos concurren en un contexto de desconocimiento generalizado de la ciudadanía sobre la reforma procesal y sus objetivos; en el que se confunden los objetivos de ambas políticas y se termina criminalizando al sistema de justicia por los resultados de la política de seguridad.

Si bien hasta la fecha la poca información disponible demuestra que el sistema de justicia actual no ha conseguido los objetivos esperados, existen tres factores a tomar en consideración antes de evaluar el sistema. Primero, a la fecha, el sistema no ha podido operar en condiciones óptimas, existen brechas de implementación graves que hacen imposible evaluar los resultados reales del sistema. En segundo lugar, se debe considerar que un año de operación, incluso sin brechas de implementación, no es tiempo suficiente para que una reforma de resultados; todo proceso conlleva un tiempo de maduración y perfeccionamiento que la reforma no ha tenido. Finalmente, en tanto las entidades no cuentan con los sistemas de registro necesarios para monitorear y evaluar la operación del sistema de justicia, tampoco existirá información para determinar, al menos con evidencia estadística, si la reforma al sistema de justicia fue exitosa o no.

12.

Meditaciones sobre el sistema de justicia

Fernando Herrera

El Nuevo Sistema de Justicia Penal no debiera ser una novedad en el país, ya que su fundamento constitucional y su normatividad legal fueron aprobados desde el ya lejano 2008. Entró en vigor plenamente en 2016, habiendo transcurrido el periodo nada breve de 8 años para que se conociera e implementara en todos los ámbitos de la nación, a consecuencia de la armonización legislativa, para la actualización de las corporaciones policiacas, de procuración de justicia, así como la reestructuración de las instituciones judiciales, como elementos determinantes de su implementación y consolidación.

Lo nuevo en el prolongado debate acerca de la seguridad pública, la procuración y administración de la justicia, han sido las expresiones de importantes actores de la vida social y política, cuestionando la viabilidad, la conveniencia y los primeros resultados del nuevo sistema acusatorio que apenas cumple poco más de un año de su aplicación en la totalidad de las entidades de la República.

No es extraño que surjan dudas y hasta opiniones encontradas acerca de un tema tan sensible y trascendente como es el sistema de punibilidad en una sociedad tan compleja como la nuestra, lo peculiar de la coyuntura, radica en el hecho de que la decisión del Estado Mexicano de modificar de fondo el modelo de justicia penal, coincidió con una intensa crisis de seguridad pública y de saturación del sistema de justicia.

Pero esa peculiaridad, por coincidente, tampoco puede considerarse casual. A partir de un análisis serio, encontraremos que nuestro Estado nacional, que ha desarrollado, desde la parte final del siglo XX, transformaciones profundas en sus estructuras socioeconómicas y políticas, y por lo tanto ha sufrido cambios sustanciales en sus relaciones sociales, no podía seguir enfrentando

el fenómeno de las conductas delincuenciales con el viejo sistema inquisitorio que a cada paso ponía en evidencia, por una parte la afectación constante y recurrente de los derechos fundamentales de las personas, y por otra la ineficacia de un modelo que privilegiaba la sospecha por encima de la presunción de inocencia, y paradójicamente mantenía cárceles sobrepobladas y un alarmante índice de impunidad, a consecuencia del propio formalismo y saturación sistémica por obsolescencia procesal.

Más bien, hay que encontrar la relación de causalidad en las nuevas coordenadas del desarrollo del país en el último cuarto de siglo y la crisis de seguridad, con la necesidad de un sistema de justicia penal que privilegie el respeto a los derechos humanos y la celeridad y despresurización en la búsqueda de la verdad y la justicia.

Un país moderno y democrático no puede sostener su convivencia social, ni garantizar el acceso a la justicia mediante normas legales y mecanismos que pueden llevar a cualquier persona a que sea privada de la libertad con base en indicios y la fe ministerial, o que graves conductas delincuenciales queden en la impunidad porque los mecanismos de investigación y procuración se mantengan en el atraso, la precariedad y el formalismo de aquello escrito.

El México que deseamos la mayoría de los mexicanos, con bienestar, libre de violencia e inseguridad, requiere un fuerte y sólido Estado de Derecho, que aún es parte de las metas nacionales. En ese sentido la gran reforma del sistema de justicia penal hacia un sistema acusatorio, que el Congreso Constituyente aprobó en 2008, se inscribe en el mayor proceso de transición jurídica que ha desarrollado nuestro país en las últimas décadas y que ha profundizado una serie de transformaciones previas de nuestro sistema penal, donde la reforma del Poder Judicial de 1994, posteriormente la de 1999, la de seguridad y justicia de 2008, y la reforma Constitucional en derechos humanos de 2011, hasta la autonomía de las fiscalías en 2014, se fortalecen y concatenan.

La capacidad de convocatoria del Instituto Belisario Domínguez logró que acudieran muchas de las voces más autorizadas en el tema, tanto de la academia, como del Poder Judicial, y de las instituciones que operan el nuevo sistema de justicia penal, y que, con meticulosa información y argumentación, se analice de manera integral el reto que representa consolidar un nuevo modelo de justicia.

Para el Senado de la República son de gran valor las reflexiones y valoraciones que han planteado los estudiosos de la ciencia jurídica, las consideraciones e informaciones de los representantes de las instituciones del Poder Judicial, así como las observaciones de los organismos que tienen a su cargo la operación del nuevo sistema acusatorio.

Las instituciones del Estado Mexicano, como parte del esfuerzo por alcanzar superiores estadios de desarrollo y convivencia, tiene ante sí, el reto de hacer realidad el acceso a la justicia de todas las personas bajo su jurisdicción, garantizando que se sancionen las conductas delictivas, respetando siempre los derechos fundamentales, la dignidad de las personas y el debido proceso, y de esa manera abatir la ominosa impunidad que hoy ensombrece la vida nacional.

Sin duda alguna, esta iniciativa del Instituto Belisario Domínguez ha sido un valioso ejercicio de deliberación y análisis en la ruta que deseamos transitar para perfeccionar y consolidar nuestro Estado de Derecho.

V. Provocaciones a modo de despedida

13.

Nuevos desafíos en América Latina

Juan Enrique Vargas Viancos

Estamos completando ya prácticamente 20 años de un intenso proceso de reformas a la justicia criminal en América Latina. Con orientaciones bastante similares, aunque ciertamente con particularidades propias de cada país, todas las naciones de la región con la sola y relevante excepción del Brasil, han cambiado sus viejos sistemas penales inquisitivos escriturados, por modernos procesos acusatorios orales.

Tenemos buenas razones para estar orgullosos de lo que hemos logrado. Más allá de los múltiples problemas habidos durante la implementación, se han tratado de cambios reales, no meramente cosméticos o gatopardeanos como nos habíamos acostumbrado en la región. Logramos modificar el paradigma y el rol social que juega la justicia criminal en nuestros países en un tiempo relativamente breve y en una magnitud que, no creo equivocarme, ninguno de los reformadores iniciales siquiera imaginaba. Discusiones sofisticadas sobre el sistema, como las que ahora sostenemos en este foro, son la mejor prueba de lo que afirmo.

Lo éxitos anteriores deben evaluarse en el contexto de la fragilidad de muchos de nuestros Estados y considerando, especialmente, el sector del mismo donde inciden. Si hay un área compleja y prioritaria en nuestros países en los últimos años es precisamente la del control del delito y la seguridad pública, área donde las ineficientes respuestas tradicionales se limitaban, en lo que a los procedimientos penales se refiere, a soluciones muy simplistas que perseguían dotar de una presunta mayor eficiencia al sistema, sin preocuparse de, a la vez, robustecer su legitimidad y real efectividad.

Nada de lo logrado nos puede llevar a ser condescendientes, pues estamos aún muy lejos de poder dar por concluida la implementación de los cambios,

proceso que ha enfrentado —y lo seguirá haciendo— gruesos desafíos. Pues cuando superamos los problemas que se nos aparecen como los más urgentes, surge inmediatamente la necesidad de enfrentar otros nuevos y más complejos. Así, si al comienzo el desafío era poder realizar los juicios conforme a las nuevas metodologías, luego nos dimos cuenta de que era imprescindible oralizar también las decisiones judiciales en la etapa de investigación. Y en cuanto a ésta, de la tarea original de dar una respuesta eficaz y oportuna a la flagrancia, hemos pasado a la necesidad de hacernos cargo de los delitos complejos, incluyendo para ello nuevas formas de trabajo como la investigación estratégica o inteligente.

A la hora de evaluar estos cambios hay que tener muy presente que la reforma a la justicia penal no es un tema puramente técnico, sino antes que nada uno político, que requiere de gran voluntad y capacidad de generar los entendimientos necesarios para poder concretar las transformaciones. Y el contexto político ha cambiado significativamente los últimos años. En la mayoría de los países, al inicio del proceso se experimentaba una intensa revalorización de la democracia y los derechos fundamentales, proceso que se veía favorecido por un período de expansión económica. Esta situación contrasta con la actual en que la política ha entrado en una crisis generalizada y vivimos un ya largo período de ralentización económica. En el intertanto, el delito y la sensación de inseguridad pública han seguido incrementándose, develándose además situaciones de corrupción generalizada que, aunque muchos podían intuir, nunca se habían evidenciado como ahora.

En este nuevo escenario urge desarrollar un nuevo discurso que logre resituar en el debate político a la mejora del sistema de justicia penal, haciéndose cargo de las demandas de la ciudadanía, pero sin transar los principios democráticos que ella debe encarnar. A continuación, sugiero algunas ideas fuerza que estimo debieran guiar este debate.

Por principio se hace necesario superar la visión de que entre la justicia penal y la eficiencia en la persecución del delito hay un juego de suma cero, como si hubiese una pugna irresoluble entre garantistas y eficientistas. El sistema de justicia penal no va a contar con apoyo político y ciudadano si no se hace realmente cargo del fenómeno del delito, construyendo respuestas frente a él y no excusas (como aquella de que aparece una vez que el delito ya se ha cometido, por lo que nada puede hacer para aminorarlo). Pero esa mayor eficiencia, que en el sistema acusatorio hay que buscarla en una investigación

más profesional y funcional, no puede construirse por sobre los derechos de las personas, no sólo por razones de principios, sino también prácticas. Un sistema de justicia criminal eficiente requiere de legitimidad, porque por lo pronto se nutre de la colaboración que voluntariamente quiera darle la ciudadanía. Cuando se quiere ganar eficiencia a cualquier precio, no solamente se lesiona el estado de derecho, sino que tampoco se obtiene tal eficiencia. El mejor ejemplo de ellos es el propio sistema inquisitivo que hemos dejado atrás: sus resultados tanto en términos de respeto de garantías, como de reacción frente al delito fueron lamentables. Por otra parte, hay buenas experiencias que exhibir en la región en que sistemas reformados han logrado, a la par, aumentar la cantidad de personas condenadas (mayor eficiencia), disminuyendo la de presos sin condenas (mayores garantías). Pero dicho lo anterior, el sistema penal tampoco debe caer en el error de ofrecer soluciones para todos los problemas de seguridad ciudadana, muchos de los cuales evidentemente lo exceden.

Por otra parte, el sistema no sólo tiene que responder a la demanda por seguridad, también a la cada vez más relevante por igualdad, la que es articulada principalmente por una emergente clase media en nuestros países. La reforma es una gran respuesta a la necesidad de acceso a la justicia que tiene insatisfecha la mayoría de nuestros ciudadanos (la demanda porque se me haga justicia”). Y esto tiene muchas dimensiones, no sólo que los imputados se sientan poseedores de derechos, sino en forma muy especial que las víctimas de los delitos pasen a ser consideradas sujetos y actores del proceso. La legitimidad del sistema se juega precisamente en la percepción que las víctimas tengan de él.

Y en esta misma línea, una gran bandera política que debe esgrimir la justicia penal en su apoyo es que ella se ha convertido en el principal baluarte del ciudadano contra el abuso, particularmente de los poderosos, tal como a diario corroboramos en los bullados casos de corrupción que el último tiempo nos han estremecido.

Es cierto que esto puede ser un arma de doble filo: una justicia que cumpla efectivamente un cometido social es también una justicia que a muchos puede asustar y, por lo tanto, llevarlos a inhibirse de impulsar los cambios que urgentemente requiere. Ello tanto por malas razones (no perder espacios de poder), como porque una justicia empoderada genera situaciones problemáticas (juicios por los medios, fiscales que buscan protagonismos personales, etc.).

Pero esto mismo tiene otra cara, ahora sí positiva. Es bueno que los poderosos se asuman como eventuales clientes del sistema de justicia penal, pues en esa medida comenzarán a revalorizar atributos del sistema que cuando persigue sólo a los excluidos se consideran como un lastre. Me refiero a garantías como la presunción de inocencia (contradictoria con los extendidos delitos inexcusables), el derecho a defensa y la importancia crucial del juicio.

Siendo esencial construir y/o renovar el discurso político, ello no es suficiente para concretar un sistema de justicia penal que funcione adecuadamente. Como es obvio, se requieren al mismo tiempo propuestas técnicamente adecuadas para materializar esas ideas y un conjunto de operadores capaces de llevarlas a la práctica. A continuación, me voy a centrar en uno de los objetivos básicos que animaba al proceso de reforma al sistema de justicia criminal en la región, el de establecer al juicio como eje central dentro del proceso penal, pues creo que muchos de los problemas que hoy aquejan a nuestros sistemas de justicia penal se explican por una débil comprensión y posterior concreción de esta idea.

Aunque la mayoría de los casos van a resolverse por otras vías, todo el sistema procesal deber estar construido y girar en torno al juicio oral, fundamentalmente porque la eventualidad de que se pueda llegar a él es lo que condiciona y ordena todas las actuaciones del proceso. Si el juicio deja de ser una alternativa que, aunque lejana se vea, es eventualmente posible para todas las partes involucradas, ocurriría que no sólo las garantías se relajan, sino también la calidad del trabajo de investigación penal. Es esencial que cada una de esas actuaciones se haga bajo el fantasma de que, eventualmente, va a ser sometida al intenso control de calidad que implica el juicio adversarial.

Congruentemente con lo anterior, la investigación necesariamente debe ser una etapa breve, no burocratizada, cuyo objetivo central es donde reunir información para presentar al juicio, constituyendo un trabajo similar al que realiza un abogado cuando reúne antecedentes para evaluar la presentación de una demanda civil.

Sin embargo, por múltiples vías -algunas supuestamente justificadas en el resguardo de los derechos de los imputados- lo anterior se ha ido trastocando. Por una parte, la investigación se ha ido formalizando, exigiéndose que se desarrolle de una determinada manera, muy rígida, e incluso imponiéndose a la fiscalía instancias de valoración de la prueba que va produciendo

durante esta etapa. La consecuencia natural de lo anterior es que si la prueba es apreciada durante la investigación, es esta etapa la que pasa a ser decisiva y no la del juicio. La intervención judicial durante la investigación debiera ser siempre mínima, sólo para garantizar que no se vulneren derechos de las personas como la libertad o la privacidad, pero en ningún caso para tomar decisiones con efectos permanentes y decisivos.

Si al contrario, se toman decisiones de gran relevancia durante la investigación, es decir, antes del juicio, para lo cual se debe rendir prueba, entonces pierde contenido la presunción de inocencia puesto que ya “hay prueba” validada de que el imputado no es tan inocente. De allí se deriva una tentación muy difícil de resistir de prolongar las prisiones preventivas o derechamente establecer delitos inexcarcelables, pues resulta difícil hacerle entender a un ciudadano que se presume la inocencia del imputado si ya de alguna manera se probó ante un juez su participación en un delito. Y si no se presume inocente, ¿con qué argumento se lo va a liberar?

Peor aún, como las decisiones judiciales que se toman en esta etapa son tan relevantes para el curso del proceso y los derechos de las personas, en muchos casos no basta con que sea un juez de control el que las adopte, sumándose entonces nuevos controles vía recursos ante sus superiores, en algunos casos automáticos, que lo que hacen es terminar robusteciendo aún más estas decisiones que debieran ser, en principio, puramente provisionales.

Investigaciones más extensas, con intensos controles judiciales conllevan una serie de otros problemas. Por una parte, estigmatizan públicamente a los imputados antes de haber una condena, lo que sucede fuertemente en casos de alta connotación pública en que la cobertura de los medios hace aparecer como culpable a una persona aún no condenada, lo que muchas veces termina influyendo en la propia decisión de los jueces. La postergación del juicio debilita también la calidad de la prueba, cuestión que tiende a perjudicar más a la defensa sobre todo cuando sus medios son más limitados que los de la persecución. Lo anterior es particularmente inexplicable en sistemas procesales que las más de las veces se concentran en la sanción de la delincuencia flagrante, en donde por definición la prueba está disponible desde un comienzo, por lo que no se explica que el caso no se lleve inmediatamente a juicio.

Por otra parte, la calidad de la información con que se toman las decisiones en esos controles es limitada. De entrada, el contacto con la prueba muchas

veces es mediatizado, pues se limita a alegatos de los abogados y a la lectura de actas, sin la dinámica ni el debate propio del juicio oral. Por lo mismo, el control las más de las veces se traduce en cuestiones puramente formales, como si el expediente está bien foliado, lo que podría haber tenido algún sentido en un proceso escrito, pero pierde cualquier significación en uno oral. Y al instar el sistema a formar expedientes durante la investigación, introduce incentivos muy poderosos para que esos mismos expedientes sean considerados en la etapa del juicio, desvalorizando nuevamente la oralidad e intermediación del mismo.

Nada indica que estos controles realmente mejoren las posibilidades de la defensa. Es más, ni siquiera ayudan fijando estándares o criterios estables, pues prima en ellos la casuística y la aleatoriedad tan propia de nuestros sistemas judiciales, cuyo déficit de predictibilidad es endémico.

Finalmente, investigaciones más extensas tienen el efecto de encarecer el proceso, lo que beneficia sólo a quienes tienen más recursos, afectando la igualdad, y hacen a la par menos eficiente al proceso penal, retardando la respuesta penal lo que diluye su efecto preventivo.

Insisto, la única forma de revalorizar el juicio es convertir a éste en “el” momento donde se rinde y valora la prueba y donde se puede poner término a la presunción de inocencia. Ello aconseja evitar cualquier tipo de control o cedazo judicial durante la investigación, incluso sobre la plausibilidad de la propia acusación del Ministerio Público. La máxima garantía para la defensa es poder llegar pronto al juicio y que sea allí donde pueda ejercer plenamente sus derechos, sin limitaciones. La ausencia de estas evaluaciones judiciales previas no debiera traducirse en la presentación de acusaciones frívolas o sin fundamento (o, como contrapartida, la falta de incentivos para llegar a una salida alternativa), desde el momento en que el costo para el Ministerio Público de hacer y eventualmente perder un juicio oral es muy alto. Eso explica que, en países como Chile, en que no existe una evaluación de mérito de la investigación antes del juicio, el porcentaje de condenas es muy alto (77,58% de condenas en el 2015), porcentaje bastante más alto que en países donde sí existe dicha evaluación.

La otra gran vía que termina desvalorizando los juicios orales es el abuso que en ciertos países se hace de las salidas alternativas. Debo aclarar que soy un entusiasta partidario de la incorporación de estas salidas al proceso penal,

pues bien utilizadas son una eficaz herramienta para poder responder frente al delito, minimizando los costos económicos, personales e institucionales que implica un proceso penal. Pero su buen uso exige una intensa presencia detrás de ellas del juicio oral. Sólo cuando la posibilidad de llegar a ese juicio es real, en términos de tiempo y costos, el uso de las salidas alternativas deja de constituir una coacción ilegítima, ya sea para las víctimas o para los imputados. Ocurre lo contrario toda vez que el juicio es una mera quimera, por lo que, de no aceptar la víctima la salida alternativa que le ofrece la fiscalía, casi con seguridad el delito que padeció quedará impune. Ocurre también cuando el imputado sabe que de no aceptarla deberá pasar un largo período de tiempo privado de libertad antes de un muy distante juicio.

A mi juicio, en buena medida las situaciones descritas se deben a un muy extendido error que cometemos en esta región. En América Latina solemos al constatar un problema en el funcionamiento de un sistema o una institución, responder creando otra institución para que se haga cargo de dicho error, en vez de enfrentarlo directamente y enmendarlo. Esto generalmente deja sin solucionar el problema inicial y agrega nuevas dificultades y complejidades al funcionamiento global. Variados ejemplos de conductas de ese tipo los encontramos tras muchos de los problemas que hoy enfrenta el sistema de justicia criminal.

Así, dado que los policías las más de las veces no dan suficientes garantías en su labor profesional de investigadores, lo que hacemos es conferirles a los fiscales responsabilidad por dichas tareas de investigación, en circunstancias que los fiscales son abogados, preparados para litigar casos y no para investigarlos.

Por otra parte, como tenemos temor de que los fiscales abusen de sus poderes y no traten profesionalmente los casos, lo que hacemos como reacción es ponerles controles judiciales sobre su trabajo.

Pero tampoco los jueces de control parecen darnos suficiente garantía de ejercer bien esa función de control, razón por la cual desplegamos una amplia gama de recursos a través de los cuales los superiores, algunas veces aunque nadie se los solicite, pueden revisar y eventualmente enmendar su trabajo.

Podemos seguir agregando ejemplos en el mismo sentido: como no estamos seguros de que esos fiscales soliciten y puedan sustentar peticiones de prisiones preventivas u otras cautelares ante los jueces y que los jueces ejerzan bien su responsabilidad de ponderar esas peticiones, lo que hacemos es establecer

la inexcusabilidad de determinados delitos, sin importar si en el caso concreto se justifica o no. O bien, ante el temor de que los fiscales no representen adecuadamente los intereses de las víctimas, sumamos otro funcionario adicional con responsabilidad por la misma tarea.

Con esta lógica no hay límite posible. Podemos seguir con los controles hasta el infinito y nada de eso garantiza que tengamos un mejor sistema de justicia criminal. Es más, probablemente lo que estamos haciendo, además de aumentar la complejidad y por ende la posibilidad de error, es diluyendo las responsabilidades de quienes debieran responder por las eventuales deficiencias. El caso extremo es el colombiano donde en cada actuación que realicen la Fiscalía y/o los Jueces, debe participar otro funcionario público, perteneciente a una institución distinta que ellos llaman Ministerio Público, con la misión de controlar su trabajo.

Creo que urge cambiar la estrategia al menos en el área de la justicia penal. Más que seguir creando instituciones o alternativas que “parchen” los problemas que van surgiendo en la operatoria del sistema, lo que hay que hacer es hacer un esfuerzo serio en lograr su correcto funcionamiento. Y ello, como se ha venido expresando, requiere contar con una estrategia política fuerte que le siga dando sustento al proceso de reforma y evite la tentación de caer en soluciones simples y efectistas que, realmente, nada solucionan. Y, por la otra, hacer el esfuerzo técnico y de gestión que demanda lograr que las instituciones y los operadores tengan claro sus roles y cuenten con las herramientas adecuadas para poder ejercerlos.

14.

El desafío mexicano: la procuración de justicia

Carlos Galindo

En el diagnóstico publicado en el año 2003, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México,¹ dentro del conjunto de recomendaciones planteadas por académicos y organizaciones de la sociedad civil se incluyó adoptar un sistema penal acusatorio, y posteriormente, establecer la autonomía del Ministerio Público (MP). Vale la pena recordar el señalamiento preciso de este diagnóstico, plasmado en su apartado 2.1.1.6:

La necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia [...] Cabe advertir, no obstante, que el conferirle autonomía al MP sin que se adopte un sistema procesal de corte acusatorio podría resultar contraproducente. En efecto, se constituiría así un órgano con poder excesivo, ya que sólo el sistema acusatorio impone controles adecuados sobre la actividad cotidiana del MP (p. 12).

Aunado a lo anterior, en el diagnóstico también se advirtió sobre la necesidad de promulgar una ley general que normara y separara las fases de la investigación y de la instrucción (presentación de pruebas ante el juez para la preparación del juicio) de los delitos, de manera que no fuese el MP la institución encargada de investigar e instruir. Pero quince años después de la publicación de este diagnóstico, seguimos sin concretar éstas y otras recomendaciones relativas a la justicia penal y la seguridad pública.

1 ONUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, México.

En años recientes, especialmente después de la reforma “político-electoral” de 2014,² se ha reanimado la discusión sobre las necesidades de refundación, independencia y autonomía del MP. Un ejemplo muy reciente, pero ya emblemático, es el informe de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).³ En este informe se señalan diversos retos y carencias actuales de las procuradurías y fiscalías de nuestro país, por ejemplo, que no han logrado diseñar procedimientos efectivos para evitar que las viejas prácticas del sistema inquisitivo contaminen el funcionamiento del nuevo sistema acusatorio. Muy especialmente, durante esta consulta nacional se observó que, en las entidades donde ya se han transformado las procuradurías en fiscalías, la mayoría de las transiciones fueron meramente nominales o ‘cosméticas’ pues no lograron dotar de verdadera autonomía a estas instituciones, y tampoco se modificaron los viejos métodos de trabajo y las prácticas institucionales. Para superar éstas y otras problemáticas, en el informe se incluyeron varias recomendaciones, entre otras, la siguiente:

Quizá la característica más importante del diseño de las nuevas fiscalías reside en que la autonomía en el modelo de procuración de justicia debe garantizar la imparcialidad todos sus operadores ante cualquier tipo de poder o injerencia, externa o interna, con base en criterios técnicos, profesionalización, estabilidad y rendición de cuentas (p. 59).

Con respecto a las fases de investigación y de instrucción de los delitos, en el informe publicado por el CIDE se señala claramente lo siguiente:

En un escenario ideal, la investigación de los delitos debe ser planificada, dirigida y ejecutada por los policías o agentes de investigación de manera autónoma, quienes estarían al mando de un equipo o célula de investigación. La función del ministerio público en este esquema sería la de un control posterior, eminentemente jurídico, así como la asesoría respecto de necesidades probatorias y procesales de cada caso en particular [...] Por lo tanto, la implementación del modelo idóneo requiere de una reforma constitucional que permita la autonomía de la policía en la investigación de los delitos, así como delimitar el papel del ministerio público a la conducción legal y formalización ante el órgano jurisdiccional” (pp. 48-51).

-
- 2 *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, 10/2/2014, México.
 - 3 CIDE, *Informe Ejecutivo 2017 de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017, México.

Es así como, quince años después del diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el CIDE publicó los resultados de una consulta nacional donde se siguen identificando problemáticas similares, y se siguen planteando recomendaciones, también, afines. Por este tipo de ejemplos es que puede afirmarse que, la academia y la sociedad civil organizada han estado proveyendo de estudios y de propuestas, sumamente consistentes a través del tiempo, para la mejora de la procuración de justicia en México. Sin embargo, y para la mala fortuna de nuestro país, estas propuestas, en términos concretos y en cuestiones de implementación, parecen haber caído en oídos sordos.

Es importante recordar que, además de los grandes diagnósticos e informes colaborativos a nivel nacional, contamos también con estudios más precisos y detallados elaborados por académicos y organizaciones individuales. Los ejemplos emblemáticos de este tipo de estudios son los elaborados por Guillermo Zepeda. En el año 2004,⁴ este académico llegó a la siguiente conclusión: “El corazón de la impunidad, como se ha señalado, reside en la averiguación previa como fase crítica del sistema penal” (p. 281). Entre las muchas razones de Zepeda, para emitir semejante valoración, vale la pena recordar las siguientes:

Además de las ineficiencias derivadas de la inadecuada administración y asignación de recursos que afecta la capacidad de respuesta de los funcionarios de las procuradurías, debe señalarse que las disposiciones orgánicas que rigen las estructuras de las procuradurías y las condiciones materiales y organizacionales de trabajo en que se prestan los servicios de procuración de justicia vulneran la autonomía y efectividad de los ministerios públicos (pp. 214).

Trece años después, al terminar nuevos estudios sobre la procuración de la justicia en México, Guillermo Zepeda llegó a las mismas conclusiones.⁵ Me imagino que no debe ser nada afable constatar, después de tantos años, que la procuración de justicia sigue representando una traba crucial para el adecuado funcionamiento de la justicia mexicana:

El ministerio público es el corazón de la impunidad: la probabilidad de que una persona cometa un delito y sea puesto a disposición de un juez por el ministerio público es de 0.40%; en tanto que ya estando ante el juez, la pro-

4 Zepeda, G., *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica, 2004, México.

5 Zepeda, G., “Es más fácil que te toque la Lotería que la justicia”, *Animal Político*, 8/11/2017.

babilidad de ser procesado y condenado es de 74%. Por ello resulta urgente la reforma de las instituciones dedicadas a la procuración de justicia en materia penal y sus modelos de gestión” (versión digital).

Otros estudios específicos refuerzan este tipo de conclusiones en torno al funcionamiento actual de las procuradurías y fiscalías, así como la urgente necesidad de una verdadera reforma en estas instituciones. Por poner un último ejemplo, vale la pena recordar algunas de las problemáticas identificadas por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) en materia de procuración de justicia:⁶

- carencia de una visión sistémica de seguridad y de justicia (p. 6);
- transiciones nominales hacia Fiscalías, sin transformación institucional, ni diseños y contrapesos que garanticen autonomía (p. 7);
- falta de definición de políticas criminales y de planes de persecución del delito (p. 7);
- ausencia de un modelo homologado de organización y gestión en las instituciones de procuración de justicia (pp. 7-8);
- uso excesivo de esquemas de especialización por tipo penal y por etapa procesal (p. 8);
- violación sistemática de derechos humanos a víctimas e imputados (p. 8);
- nula credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia (p. 8);
- ausencia de coordinación entre las instituciones del fuero federal y local (p. 9);
- diversidad de criterios de operación, lo cual imposibilita la estandarización y evaluación del desempeño (p. 9);
- desarrollo incipiente de sistemas informáticos integrales y ausencia de capacidad de interoperabilidad con las demás instituciones del sector de justicia penal (p. 10);
- desarrollo insuficiente de unidades de apoyo a la investigación (p. 10); y

6 CIDAC, *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., 2017, México.

- ausencia de mecanismos de supervisión, control y evaluación (p. 10).

Si acaso se ha observado un cambio positivo en años recientes —además de la reforma constitucional de 2014, claro está—, éste consiste en la aceptación oficial de las múltiples problemáticas que aquejan esta parte fundamental del sistema de justicia penal. En febrero de 2017 la Procuraduría General de la República (PGR) entregó al Senado un diagnóstico institucional titulado *Hacia un modelo de procuración de justicia: diagnóstico y plan de trabajo*.⁷ Por ejemplo, en este diagnóstico la PGR aceptó plenamente que no contaba con una “arquitectura institucional [...] idónea para soportar cabalmente los procesos que exige el Sistema de Justicia Penal Adversarial” (p. 3). Entre otras problemáticas y carencias, la PGR reconoció lo siguiente (pp. 10-12):

- la debilidad institucional en habilidades de investigación impide mayor prontitud en el desahogo de los asuntos, aún en aquellos casos iniciados con una persona detenida;
- la efectividad de las investigaciones se supedita principalmente a la detención en flagrancia;
- las investigaciones que se realizan sin detenido no terminan por identificar a los presuntos responsables de los hechos que se persiguen;
- se usan escasamente las herramientas de análisis e investigación que proveen las Unidades de Análisis Criminal; y
- la saturación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio sigue siendo una característica heredada del viejo sistema penal inquisitivo.

En vista del poco o nulo éxito obtenido, durante los últimos quince años, en la mejora de la procuración de justicia en México, se antoja necesario conformar un frente amplio nacional que demande públicamente la cabal implementación de esta postergada reforma. Sin la presión constante de centros de estudios superiores, de organizaciones de la sociedad civil y de distintos sectores sociales, difícilmente se podrán vencer las resistencias que, hasta ahora, han impedido este cambio.

7 Disponible en los siguientes vínculos (consultados en mayo de 2018):
<https://www.gob.mx/pgr/documentos/hacia-un-nuevo-modelo-de-procuracion-de-justicia-diagnostico-y-plan-de-trabajo>
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf

Ya ha ocurrido un primer paso en este sentido con la conformación del colectivo “Fiscalía que sirva”. Sin embargo, y dadas las condiciones de violencia e impunidad que se viven en México, es de llamar la atención el poco apoyo mediático y social que han logrado reunir las propuestas de este colectivo. Estas propuestas fueron presentadas formalmente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2017.⁸ De entre las propuestas presentadas, vale la pena recordar la necesidad de diseñar e implementar un modelo para regular la transición de la PGR a la Fiscalía General de la República. De acuerdo con este colectivo, los puntos mínimos para lograr que este modelo sea exitoso, son los siguientes (p. 35):

- los artículos Décimo Sexto y Décimo Noveno transitorios, de la reforma “político-electoral”, deben reformarse para que no haya un pase automático del Procurador General como primer Fiscal General, ni del personal que actualmente labora en la PGR a la nueva fiscalía;
- debe existir un procedimiento que regule la extinción de la PGR y la creación de la Fiscalía General de la República, así como el destino e incorporación (o no) de los recursos de la primera hacia la segunda (incluyendo recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales), aunado todo esto al traspaso de las investigaciones ministeriales en curso;
- el traslado de recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la PGR a la nueva fiscalía, debe estar sujeta a escrutinio, evaluación y concurso, y no hacerse de forma ‘automática’; y
- deben crearse unidades de transición para gestionar los casos antiguos o en curso, evitando, por una parte, el sobreseimiento masivo de causas penales sin atender el fondo de la investigación y por otra, la saturación inicial de las nuevas unidades.

El documento presentado por el colectivo “Fiscalía que sirva” puede pensarse como una base, sobre la cual se esperaría que se sumaran nuevos análisis y propuestas que ayudaran a enriquecer la transformación propuesta. Es verdad que ya existen otros conjuntos de propuestas formulados por distintos académicos y organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, todavía no se

8 Colectivo #FiscalíaQueSirva, *Situación de Independencia y Autonomía del Sistema de Procuración de Justicia en México. Informe de Audiencia*, Audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017. 161 Período Ordinario de Sesiones CIDH, México.

ha acumulado la suficiente masa crítica como para lograr impulsar y llevar a buen término el establecimiento de una Fiscalía General de la República autónoma. Muy especialmente, sería deseable que diversas universidades y centros de estudios, a lo largo y ancho del país, se unieran al estudio del funcionamiento de la procuración de la justicia, y que formularan sus propias propuestas a fin de ayudar a construir un conjunto muy bien acabado de recomendaciones normativas y operativas, lo cual tendría también el efecto positivo de avivar, aún más, la discusión sobre el tipo de procuración de justicia que México necesita.

15.

Una fecha para recordar

Ministro Jorge Pardo Rebolledo

El 18 de junio de 2016 es una fecha destinada a perdurar en los anales de nuestra historia jurídica. Estoy convencido de que las generaciones por venir advertirán que justo en ese momento, preciso y simbólico, comenzó a revertirse la larga inercia de sinsabores, que se volvió la seña de identidad y el lugar común de nuestra justicia penal. Hago votos por ello.

En esa fecha escuchamos la última campanada del plazo que el Constituyente Permanente ordenó para que el Nuevo Sistema de Justicia Penal fuera una realidad en todo el territorio nacional, para lo cual, fue necesario que por parte de los Tres Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de gobierno se desplegaran arduas tareas sin precedente a lo largo de ocho años.

Esta etapa de implementación fue determinante, pues permitió que el sistema acusatorio pasara del ideario a la práctica; sin embargo y qué duda cabe, fue sólo el primer paso de un muy largo camino que aún nos falta por andar.

La etapa de consolidación en la que ahora estamos inmersos es crucial, no sólo porque implica la verdadera traducción a los hechos y a los casos concretos las nuevas herramientas procesales que ahora están en manos de todos los operadores, sino porque con este andar, si bien incipiente, ya es posible empezar a descubrir las incógnitas que aun la planeación más concienzuda es incapaz de prever, sobre todo cuando hablamos de una transformación de esta envergadura.

A ello se suma el imperativo de que el sistema, desde ya, comience a dar resultados de justicia de calidad para todos los mexicanos: de nada sirve el mejor diseño legislativo, la construcción de modernos edificios, la formación

y capacitación de personal altamente calificado, si al final del día no se traducen en una atención pronta, completa, eficiente y digna en todos y cada uno de los casos sometidos a la jurisdicción del Estado.

La actual demanda de justicia de cada mexicano no puede posponerse en nombre de una justicia etérea que habrá de llegar “algún día”, cuando el sistema esté “plenamente consolidado”. Eso, es evidentemente inadmisibile.

Cierto es que la gestión de este nuevo sistema en modo alguno es una tarea sencilla, claro está; sin embargo, insisto en este punto, los imperativos de justicia se escuchan hoy con fuerza, de manera diáfana e inequívoca.

Ante esta premisa, para todos nosotros debe ser de meridiana claridad que la etapa de consolidación del sistema de justicia penal, eminentemente, debe estar orientada por y hacia la mejora continua, para que a la vez que damos estos primeros pasos evaluemos sus resultados y, de manera cíclica, nos avoquemos a generar tendencias de eficacia a través de la generación y perfeccionamiento de indicadores, detección temprana de riesgos, confección de buenas prácticas y corrección oportuna de posibles desviaciones.

Así como en el 2008, en esta sede de la soberanía nacional germinó la sensibilidad para detectar que más que un cambio de timón se requería de un cambio de paradigma que transformara nuestro sistema penal y, con ello, transformar de manera determinante las condiciones de seguridad y convivencia de las y los mexicanos y su confianza en las instituciones; estoy cierto de que al cobrar vigencia la figura de revisión legislativa a que se refiere el artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, ambas cámaras del Poder Legislativo, con la misma prudencia y pertinencia, estarán especialmente atentas y serán especialmente diligentes para acometer las acciones de transformación, ajuste, precisión y apuntalamiento normativo que atiendan los requerimientos de la gestión nacional del sistema.

Guiados por ese objetivo, desde luego que es oportuno generar espacios de reflexión” como este Foro”, y actuar en consecuencia, ante aspectos de la mayor relevancia, como el análisis sobre la protección de derechos fundamentales que el sistema brinda al imputado y a la víctima, su compatibilidad con los alcances de una medida cautelar como el arraigo, la utilidad procesal de contar con normas sobre vinculación a proceso, la legitimidad normativa de la prisión preventiva oficiosa, el enfoque que debe permear en la legislación sobre delincuencia organizada, así como la convivencia armónica del juicio

oral con el juicio de amparo, institución fundamental que, a diferencia de otras latitudes, en nuestro país guarda una posición estratégica para la salvaguarda y vigencia de la regularidad funcional de los derechos fundamentales.

Me congratulo, de que en este recinto de la democracia todas las voces y puntos de vista puedan ser escuchados y replicados en torno al ser y el deber ser de nuestro sistema de justicia penal, pues ello no solo es conforme a una adecuada práctica legislativa, sino que es indispensable para que la necesaria visión acotada que cada actor puede formarse a partir de su específica posición de cara al sistema se vea enriquecida, complementada e, incluso contrapuesta, con distintas ópticas igualmente valiosas que contribuyan al bien que es común a todos los mexicanos y que atinadamente expresa el artículo 2º de la legislación adjetiva penal nacional:

esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito

Reflexiones sobre la justicia que México necesita
Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2018
en los talleres de D3 Ediciones SA de CV,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 500 ejemplares

En el Instituto Belisario Domínguez, después de elaborar algunas publicaciones sobre la reforma a la justicia penal y organizar varios congresos y seminarios destinados específicamente a discutir los avances y retos de esta reforma, comenzamos a preguntarnos de qué otras maneras podríamos contribuir a ampliar y profundizar el conocimiento sobre este tema, tanto dentro del Poder Legislativo como en la sociedad en general. Decidimos entonces, contactar algunos de los ponentes del congreso nacional “La Justicia que México necesita”, que llevamos a cabo en 2017, y les pedimos que nos enviaran dos posibles textos, ya fuera un texto formal sobre el tema de su ponencia, o una reflexión amena y breve sobre los temas generales de las mesas del congreso. Este libro es el resultado de este esfuerzo colectivo. Se compone de cinco grandes secciones, cada una incluye dos textos formales específicos y una reflexión más general. Nuestro objetivo principal, al incluir estas reflexiones más amenas y condensadas, es motivar el interés de personas no especialistas en temas de justicia y seguridad.

Esperamos, sinceramente, que este libro ayude a difundir entre un público amplio la necesaria discusión sobre la transformación de nuestro sistema de justicia penal, de manera que, al avanzar en los temas aquí tratados, logremos ir vislumbrando la justicia que México necesita.

Carlos Galindo
Mara Gómez Pérez

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

