



**COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C. (CMDPDH)**

**Estatus Consultivo ante la Organización de los Estados Americanos (OEA)**

**Miembro Afiliado de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)**

La CMDPDH a continuación presenta una serie de observaciones y propuestas para que sean consideradas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del tema de sistema de justicia y atención a las víctimas.

## **DIEZ PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL<sup>1</sup>**

La experiencia de la CMDPDH, y el trabajo compartido con organizaciones de defensa de los derechos humanos, arroja las siguientes recomendaciones de política pública en materia de justicia penal.

### **PRIMERO: UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL**

Es imperativo que como nación explicitemos y hagamos pública la política criminal que será puesta en operación a través de nuestras leyes y nuestras instituciones, y la información en que se basa.

- Debe democratizarse la justicia penal de modo que se asegure el igual acceso a la justicia de todos los implicados: víctimas e imputados. Deben

---

<sup>1</sup> Estas propuestas se han fortalecido gracias a los insumos aportados en diferentes oportunidades y en diferentes grados de intensidad por las siguientes organizaciones civiles: Amnistía Internacional, Sección México, Asesoría Jurídica Popular (Oaxaca), Asociación de Cristianos para la abolición de la Tortura- México, CASA Centro de Asesoría y Promoción Juvenil (Chihuahua), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas (Oaxaca), Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos y Laborales de Tehuacan (Puebla), Cactus (Oaxaca), COSYDHAC (Chihuahua). Democracia, Seguridad y Derecho Humanos, Fundar, Justicia para Nuestras Hijas (Chihuahua) y Sin Fronteras. Estamos aún en un proceso de distribución del documento para saber si dichas organizaciones secundarán esta redacción.

Agradecemos el apoyo de diversas personas e instituciones que han apoyado estos esfuerzos: Ana Laura Magaloni, Robert Varenik y Roberto Hernández del Departamento de Estudios Jurídicos Centro de Investigación y Docencia Económicas, a Juan Enrique Vargas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Chile), Raymundo Gil del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (DF), a Jan Perlin y Joahana del Río de ProDerecho-Programa para el fortalecimiento del estado de derecho en México, a Ina Zoon del Programa Iniciativa Pro-Justicia México, a Alberto Bovino del Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina), a Alejandro Anaya del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (DF), a Juan Carlos Gutiérrez del Programa de Cooperación de la Unión Europea con México y a Carlos Natarenn del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

eliminarse las atribuciones injustificadas del fiscal, empoderar a la víctima y permitir efectivamente la paridad de armas al imputado para su defensa.

- Debe existir congruencia entre los valores que protege la justicia penal y la reacción del Estado a su vulneración. La sociedad no respalda un sistema de justicia que asigna castigos excesivos o insignificantes, que no retribuyen a las víctimas, que generan costos excesivos para la justicia y que generan más violencia de la que alivian.
- Debe ejercerse la autoridad de modo racional, permitiendo al fiscal y al juez la oportunidad de valorar las condiciones concretas del imputado y la víctima caso por caso.

## SEGUNDO: JUECES CON PODER REAL

Las decisiones para la resolución de los conflictos que conciernen a la justicia penal deben siempre contar con el escrutinio judicial adecuado en un debate contradictorio, donde el fiscal y la defensa tengan igualdad de condiciones. Además, deben estar disponibles para las partes, recursos que subsanen las irregularidades dentro del mismo proceso pero sin que el recurso sirva para ejercer un control vertical de la judicatura. Nunca se debe decidir sobre las medidas de coerción o cautelares aplicadas al imputado, ni sobre el sobreseimiento o suspensión de la acción penal, sino mediante la valoración imparcial de un juez, escuchando a la víctima, al imputado y al fiscal. La evidencia empírica demuestra cuán precario es el control judicial sobre las decisiones del fiscal que impactan la libertad del imputado. Decisiones como la detención y la libertad provisional deben ser de competencia del juez y las facultades del fiscal deben interpretarse de modo restrictivo. Las hipótesis de flagrancia equiparada y urgencia para permitir la detención sin orden ni escrutinio judicial, deben desaparecer de la legislación.

Las sanciones procesales derivadas de actos ilícitos para la obtención de pruebas, deben encontrar un recurso adecuado dentro del propio proceso penal: la tortura, las declaraciones bajo coerción, los cateos sin autorización, deben generar una

sanción procesal que alivie a la víctima de manera adecuada y efectiva y que cumpla su función como desincentivo además de las medidas disciplinarias pertinentes.

### TERCERO: USO RACIONAL DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

El sistema penal no debe más practicar la prisión preventiva como sanción anticipada ni como medida para garantizar la reparación del daño. Su propósito es conminar al acusado a comparecer ante el proceso. Los recursos hasta ahora empleados para mantener al 50 % de la población carcelaria antes de que haya una sentencia, deben ser aplicados a las alternativas: la libertad bajo caución, cuya efectividad depende del fortalecimiento de sistemas administrativos que posibiliten la ubicación del imputado y aseguren su presencia en el juicio. Hoy, en los procesos que se conducen sin detenido, sólo el 40% por ciento de las órdenes de aprehensión se cumplen. Si nuestro sistema de justicia busca realmente ordenarse conforme a la presunción de inocencia, la regulación de la prisión preventiva tanto como de la libertad bajo caución debe hacerse más racional y eficiente. Debe entenderse más ampliamente como la regulación de las medidas cautelares para que se mantengan las condiciones de posibilidad de un proceso penal frente al peligro de verse afectadas por la conducta del imputado.

Una de las facetas del problema que discutimos, es la excesiva población carcelaria. Entre las principales y urgentes medidas para reducir este fenómeno, está la de eliminar el sistema del catálogo de delitos graves: las decisiones sobre la prisión preventiva y la libertad caucional corresponden naturalmente al poder judicial, no a las legislaturas.

### CUARTO: LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO GUÍA DE TODAS LAS DECISIONES EN EL PROCESO PENAL

Acoger a la presunción de inocencia como principio ordenador del proceso implica introducir cinco elementos mínimos al marco normativo de las medidas cautelares:

1. Se debe obligar al ministerio público a probar la necesidad de una medida cautelar acreditando un riesgo razonablemente probable de daño a la integridad del proceso. Deben limitarse las medidas cautelares para asegurar la presencia del imputado en el proceso y para evitar la obstaculización de éste. Sólo así se puede cumplir con los fines de la justicia penal:

- averiguar la verdad;
- permitir la aplicación de la ley penal—impidiendo el peligro de fuga.
- Proteger la integridad de la víctima.

2. Las medidas restrictivas de la libertad del imputado deben ser excepcionales, proporcionales al peligro que previenen y la pena que pudiera llegar a imponerse.

3. Es necesario reducir los supuestos constitucionales de la prisión preventiva y regular taxativamente los casos de excepción a la libertad del imputado conforme a las directrices establecidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: [...] deben estar autorizadas en ley, deben ser excepcionales y sólo deben ser impuestas mediante resolución judicial por el tiempo absolutamente indispensable. [...]

4. Las medidas de coerción no deben buscar el resarcimiento o evitar la reincidencia como únicos criterios.

5. Debe adoptarse un catálogo amplio de opciones de medidas cautelares. La restricción de la libertad debe ser la última opción. Existe una gran diversidad de medidas de coerción diversas de la detención o prisión preventiva, o cauciones. (Obligación de no desplazarse de una localidad, de no concurrir a determinadas reuniones, de no comunicarse con cierta persona, suspensión de un cargo, someterse al cuidado de alguna persona, presentarse periódicamente al juez, etc.)

## QUINTO: NUEVAS PRÁCTICAS

Encontramos 10 medidas mínimas para transformar la práctica en materia de medidas cautelares:

- ✓ Acciones del Poder Ejecutivo Federal:

1. La Procuraduría debe elaborar criterios institucionales para solicitar la prisión preventiva o no, del imputado. Estos criterios deberían ser formulados con la retroalimentación de su aplicación en casos concretos.
2. El Ejecutivo Federal debe otorgar facultades y presupuesto a una institución de servicios para imputados en libertad que pueda vigilar el cumplimiento de las obligaciones procesales impuestas.
3. El Ejecutivo Federal debe auspiciar campañas de difusión masiva para fomentar la cultura de la legalidad, la presunción de inocencia y el respeto por los procesos judiciales.
4. El Ejecutivo Federal debe promover la concertación de estándares con medios de comunicación para el respeto de la presunción de inocencia de los procesados.
  - ✓ Obligaciones del Poder Judicial que el Ejecutivo Federal puede proponer:
5. Las sentencias y decisiones sobre medidas cautelares deben rendirse públicamente (protegiendo, en su caso, la intimidad y honra de los implicados)
6. El tribunal debe atender primero los casos de quienes se encuentran en prisión.
7. Desechar casos que han tomado demasiado tiempo en la fase de instrucción, con atención especial a aquéllos donde el imputado se encuentre privado de la libertad.
8. El tribunal debe contar con información propia para contactar al imputado en libertad, y dejar de depender de la información que éste da a su acusador cuando es detenido.
  - ✓ Acciones conjuntas del gobierno y la sociedad civil:
9. En conjunto, se debe monitorear el flujo de casos donde el imputado está en prisión. Las instituciones del sistema de justicia deben vigilar los límites de tiempo de los procesos penales.
10. Debe permitirse la participación de miembros de la comunidad en la determinación de la fianza para que sean escuchadas sus preocupaciones.

## SEXTO: PARIDAD DE ARMAS ENTRE DEFENSA Y MINISTERIO PÚBLICO

Es imposible pensar en un sistema de justicia democrático y eficiente cuando sus partes no tienen paridad de armas. La fiscalía y la defensa deben tener iguales oportunidades procesales e igual acceso a las oportunidades para prepara su caso.

Debe reconocerse en la Constitución y la legislación secundaria el derecho efectivo y significativo a la defensa técnica desde el primer momento del proceso penal, ante ministerio público y la policía. El proceso es uno sólo y comienza desde el momento en que la policía o la fiscalía imponen un acto de molestia al ciudadano. Desde ese momento, sea cual sea el nombre que reciba en la ley, es obligatorio que el imputado cuente con la garantía de un defensor letrado, y si no lo puede pagar, que éste sea proporcionado a cargo del estado.

Debe revertirse la situación actual donde 70% de los imputados no tienen acceso a un defensor frente al fiscal, y la mitad no fueron asesorados frente al juez antes de su declaración.

Identificamos mínimos del marco normativo en materia del derecho a la defensa técnica:

1. Debe comprometerse definitivamente la igualdad de las partes eliminando los resquicios de autoridad del fiscal en las medidas de coerción, en la toma de declaraciones, en las decisiones sobre la acción penal.
2. Se debe establecer explícitamente como fuentes de derecho en el proceso penal los tratados internacionales, declaraciones de derechos humanos y su interpretación.
3. La ley debe conceder valor probatorio sólo a las pruebas presentadas frente al juez (limitar el principio de inmediatez y sustituirlo por la inmediación) especificando que la prueba anticipada tendrá un uso excepcional y explicitando criterios para este fin.

4. Deben homologarse los códigos procesales en el país para que la confesión sólo se admita frente al juez y en presencia de abogado.
5. Garantizar la asignación de un defensor de oficio al inculcado desde el momento de su detención o desde antes que se rinda declaración ya ante el fiscal, ya ante el juez, garantizando que su nombramiento será obligatorio en tiempo adecuado.
6. Deben adoptarse estándares legislativos de desempeño debido para la defensa, así como un código de ética único.

#### SÉPTIMO: LA DEFENSA PÚBLICA: MOTOR DE UN NUEVO SISTEMA

La política criminal no explícita, que se encuentra en operación actualmente debe abandonar el esquema donde la defensa pública es una institución anulada del modo más fundamental frente a las facultades legales y recursos del fiscal.

Hay tres razones importantes para fortalecer la defensa pública:

- Es la primera defensa frente a la corrupción en el sistema de justicia
- Indispensable para la gestión y adecuado flujo de casos en la fiscalía y la judicatura. Un componente bien entrenado en el sistema de justicia es un factor de eficiencia.
- Políticamente, una defensa adecuada es una condición para la legitimidad de los procesos y del ejercicio de la autoridad.

La defensa pública debe ser percibida en el gran público como una herramienta más del sistema de justicia, necesaria para el cumplimiento de sus fines. Más específicamente, debe buscarse resaltar el papel que la defensa adecuada puede jugar en reducir los índices de reincidencia al contar con mecanismos que le proporcionen al imputado una atención integral, atendiendo su problemática extra jurídica en el transcurso de la resolución de su caso. Psicólogos, trabajadores sociales, podrían desempeñar un papel importante.

1. Debe adoptarse la colegiación obligatoria para abogados de todas las ramas, buscando simultáneamente, alternativas para la defensa en regiones apartadas de los centros urbanos.
2. Debe dotarse a la Defensa pública de autonomía respecto de los poderes ejecutivo y judicial.
3. La defensa penal debe omitir la organización del poder judicial que debe asignar a distintas personas las diversas fases del proceso. Debe ser continuada por la misma persona desde la fase de investigación policial hasta la sentencia.
4. Debe implantarse un sistema de capacitación continua para defensores, entre otras materias, en estándares internacional de derechos humanos.
5. Deben necesariamente aumentarse los recursos humanos y materiales de la defensa pública.
6. Es necesario añadir en la defensa penal pública un departamento encargado de atender a miembros de comunidades indígenas. Para satisfacer la necesidad evidente de profesionales que puedan dar servicios a miembros de comunidades indígenas, podría darse apoyo a iniciativas de formación de defensores comunitarios para regiones no urbanas y a indígenas estudiantes de derecho.
7. Es necesario elaborar un esquema de trabajo que permita decidir cómo combinar un sistema público de defensa, como el actual, con la concurrencia de los abogados privados.
  - El servicio de defensa pública debe ser mixto, financiado por el estado con la concurrencia de abogados de oficio, abogados asignados (pagados por el estado) y abogados libres (pagados por el cliente).
  - Deben crearse servicios pro bono para que abogados y bufetes presten servicios gratuitos pero reconocidos financieramente por el gobierno según tasas profesionales previamente establecidas.
  - Debe promoverse la creación de despachos populares dependientes de universidades.

8. El servicio de defensa pública debe tener cuerpos responsables de administración, gestión, fijación de estándares y evaluación, relación con la prensa y los clientes, licitaciones.

#### OCTAVO: INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Debe existir una política de información para la rendición de cuentas de la defensa penal. Debe generarse información que permita conocer datos sobre el funcionamiento de la defensa penal para poder determinar cómo puede proporcionarse este servicio en el futuro para:

1. Desarrollar estándares de desempeño que contemplen factores como las cargas de trabajo con base en el tipo, duración, complejidad y número de indiciados del caso, y la evaluación de la calidad de los servicios según el cliente.
2. Monitorear el cumplimiento de dichos estándares en la defensa pública y cuando sea el momento, en la actuación de abogados libres
3. Evaluar sistemas de operación, incluyendo la asignación clara y transparente de los casos entre los defensores.
4. Medir la capacidad de respuesta, i.e., el tiempo que pasa antes que el indiciado reciba apoyo profesional
5. Prever la disponibilidad de servicios de apoyo, como peritos, investigadores privados
6. Determinar qué población va a ser la beneficiaria del servicio
7. Determinar la proporción en que se necesita la concurrencia del sector privado
8. Evaluar las normas de salvaguarda a la asistencia legal, como la confidencialidad
9. Diseñar programas de capacitación según la necesidad
10. Diseñar mecanismos para fijar tasas de honorarios profesionales.

#### NOVENO: LA VOZ DE LAS VÍCTIMAS

Debe replantearse la función del Ministerio Público frente a las víctimas del delito. La pregunta no es ¿si las víctimas deben tener alguna participación en el proceso? Eso está superado. La pregunta es ¿hasta qué punto debe el Ministerio Público absorber el papel procesal de la víctima? Un verdadero sistema acusatorio debe reconocer la presencia de la víctima frente al juez sin dejar a ella la carga de la prueba.

1. Debe adoptarse la posibilidad de que la víctima se constituya como querellante adhesivo en los delitos perseguidos de oficio por el Ministerio Público
2. Debe permitirse a la víctima perseguir por cuenta propia los delitos que afectan esencialmente el interés privado como las injurias.
3. Debe permitirse a la víctima iniciar la acción penal de manera subsidiaria en los delitos perseguidos de oficio, cuando el Ministerio Público decida no ejercer la acción penal.
4. Debe permitirse a la víctima ejercitar la acción civil resarcitoria para la reparación del daño causado, ya por la vía penal, ya por la vía civil, delegando la facultad en el Ministerio Público o presentándose directamente en el juicio.
5. Debe permitirse a los titulares de derechos colectivos o difusos recibir la reparación del daño a través de la acción resarcitoria ejercida por el Ministerio Público.

#### DÉCIMO: PROCESO INTERINSTITUCIONAL Y MULTISECTORIAL DE CAMBIO

La reforma hacia una justicia digna de un régimen democrático debe hacerse por un proceso igualmente democrático. Ninguna de estas políticas podrá culminar con éxito sin la participación de diversos actores

Los procesos interinstitucionales deben acogerse como método de formulación de políticas públicas en materia de justicia. La identificación de problemas, la recopilación de la información necesaria, el diseño y evaluación de alternativas, la implementación de soluciones y la evaluación de su impacto, sólo pueden hacerse

con éxito de manera transversal entre las diversas instituciones vinculadas con el sistema de justicia.

Debe impulsarse la reforma de la justicia aprovechando los insumos de la sociedad civil y favoreciendo la consulta de organizaciones civiles de derechos humanos, de empresarios, grupos de víctimas y académicos.