

Mesa 5.

Relación del Ministerio Público con la víctima y otros intervinientes



Temas

- *Participación de la víctima en el proceso (sistema inquisitivo y acusatorio).*
- *Retos y modelos organizativos.*
- *Protección y atención a la víctima.*
- *Protección a testigos.*
- *Colaboradores eficaces.*

Reflexiones *destacadas*

- Los mecanismos de protección de testigos son medulares en el contexto de México.

- Hay tres elementos fundamentales para el éxito de un programa de protección de testigos:
 - a. Separación clara entre la función policiaca, de investigación y de protección.
 - b. Confidencialidad de los procedimientos y operaciones.
 - c. Autonomía organizacional del mecanismo de protección respecto de la policía ordinaria.

- Falta de claridad entre las competencias de protección. No se sabe bien a bien qué institución debe proteger a qué testigos y en qué condiciones.

- Insuficiencia del control judicial. Aunque la ley da posibilidad al juez de proponer incorporaciones al programa de testigos, no le da ninguna posibilidad de supervisar el tipo de medidas aplicadas o el levantamiento de estas medidas.

- Los asesores jurídicos no trabajan por los derechos de las víctimas, son una figura ornamental. En la práctica, actúan como subordinados del Ministerio Público y, en ocasiones, no contradicen al Ministerio Público cuando éste se equivoca.

Palabras y conceptos clave

Protección de testigos, Colaborador eficaz, Víctima, Testigo, Modelo de atención integral, Unidad de análisis, Programa de protección a testigos, Confidencialidad, Rendición de cuentas.

La protección de testigos

(Ina Zoon)

Los mecanismos de protección de testigos son medulares en el contexto de México: patrones de crímenes de desapariciones, tortura, ejecuciones extrajudiciales. Se ha incrementado la influencia y poder del crimen organizado. Hay una transición de sistemas de justicia penal, y está en construcción la Fiscalía anticorrupción.

La discusión sobre los mecanismos de protección de testigos empezó en México en 1996, con una Ley Federal de Delincuencia Organizada que sólo preveía la protección a testigos colaboradores o individuos involucrados con el crimen organizado. El grupo era muy pequeño.

En 2003 y 2005 México ratifica las Convenciones Internacionales sobre el Crimen Organizado Transnacional y la Convención Internacional contra la Corrupción, que obliga a las autoridades mexicanas a proteger testigos en casos de corrupción.

En 2008 ocurre la reforma constitucional y se instaura la obligación de la protección de todos los testigos, pero no tenía ley reglamentaria. Este proceso fragmentado de regulación continúa.

En 2010 la ley en materia de secuestro pide un programa especial de protección a testigos, pero sólo relacionados con el delito de secuestro.

Finalmente, en 2012 se aprueba la Ley Federal para la protección de personas que intervienen en el proceso penal, y amplía la protección a los testigos de delitos graves, como están definidos en la Constitución mexicana, que no necesariamente incluye la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada.

En 2013 se aprueba la Ley General de Víctimas que exige la protección de testigos en cualquier tipo de delitos.

En 2014 vemos cómo en el caso de Tlatlaya, la víctima-testigo, la superviviente de las ejecuciones extrajudiciales, es torturada por los fiscales del Estado de México y obligada por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) a confirmar la versión del Ejército. Ella es mantenida cinco meses en prisión antes de que la Procuraduría General de la República (PGR) decida liberarla,

y esto ocurrió con instituciones cuya obligación era protegerla como testigo de una masacre muy conocida.¹⁶

Mirando la guía que da la Oficina de las Naciones Unidas para el Crimen y las Drogas (UNODC),¹⁷ hay tres elementos fundamentales para el éxito de un programa de protección de testigos:

1. Separación clara entre la función policiaca, de investigación y de protección.
2. Confidencialidad de los procedimientos y operaciones.
3. Autonomía organizacional del mecanismo de protección respecto de la policía ordinaria.

■ Deficiencias de la ley y programa existentes

El informe de *Open Society Foundations*, "Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México",¹⁸ reconoce que la legislación del 2012 representa grandes avances comparada con la ley anterior, pero aún mantiene graves deficiencias:

1. Falta de claridad entre las competencias de protección. Es decir, no se sabe bien a bien qué institución debe proteger a qué testigos y en qué condiciones.

16 Esquire México. Testigo revela ejecuciones en caso Tlatlaya. Pablo Ferri Tórtola. 17 de septiembre de 2014 <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito/>

Esquire México. PGR investigará versión de testigo de Tlatlaya. Redacción. 19 de septiembre de 2014. http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/19/Reacciones-pgr-segob-caso-tlatlaya/?cq_ck=1411150762350

17 United Nations Office on Drugs and Crime. Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime. Viena, 2008. <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>

18 Open Society Foundations. Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. Nueva York, 2016. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

2. El Centro de Protección a Testigos tiene autonomía técnica y operativa, pero lo dejaron bajo la supervisión de la PGR. Esto genera problemas cuando se trata de protección de testigos de la defensa, y cuando se protege a testigos que tienen conocimiento de hechos de la propia institución.
3. La discrecionalidad que tiene el Director del Centro de Protección a Testigos sobre quién está involucrado, qué medidas de protección se aplican y cuándo se terminan las medidas de protección.
4. Insuficiencia del control judicial. Aunque la ley da posibilidad al juez de proponer incorporaciones al programa de testigos, no le da ninguna posibilidad de supervisar el tipo de medidas aplicadas o el levantamiento de estas medidas.
5. La ley no dice quién tiene acceso a la confidencialidad y, por la supervisión de la PGR, se supone que varios niveles de poder tendrán acceso a la información sobre quién está en el programa, qué medidas se aplican, etcétera.
6. No hay suficientes criterios sobre qué agentes se involucran en la protección a testigos.

Otros temas a tomar en consideración para mejorar el programa de protección a testigos en México es la eficiencia del programa existente. Por ejemplo, en el Informe se menciona que al menos seis testigos protegidos han sido asesinados, y dos de ellos murieron uno tras de otro justo en el momento en el que debían testificar contra un narcotraficante conocido.

Otra fuente, de una juez federal quien en una conferencia enfrente del Centro de Investigación y Derecho Parlamentario de México, declaró que en el periodo 2000-2012 han sido asesinados 614 testigos protegidos. Esto no está confirmado, por cierto, porque el Centro de Protección a Testigos no da información al respecto. Lo que sí se confirmó es que en ese mismo periodo se gastaron 178 millones de pesos para la protección de testigos. Por el momento no sabemos la relación entre el gasto y la eficiencia.

■ *Recomendaciones:*

1. Separar el Centro de Protección de Testigos de lo que va a ser la nueva Fiscalía y de la Policía Federal.
2. Fortalecer el control judicial.
3. Fortalecer el cumplimiento de estándares mínimos del personal y una posterior evaluación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
4. Fortalecer el proceso de rendición de cuentas para el desempeño profesional de los agentes de protección.

La relación entre el Ministerio Público y las víctimas

(Froylán Hernández)

La relación del Ministerio Público (MP) con las víctimas es conflictiva. El MP viola los derechos de las víctimas, sólo cumple formalidades y no asume una relación de afinidad con ellas.

Actualmente, en la implementación del nuevo sistema de justicia penal oral acusatorio, los Ministerios Públicos que llevan a cabo la investigación del caso, muchas veces no son los mismos que acuden a las audiencias orales. Esto ha traído como consecuencia que los expedientes simplemente sean leídos por los asistentes del Ministerio Público, e incluso, por el desconocimiento del caso demostrado durante la audiencia, han perdido casos emblemáticos.

Por otro lado, la víctima ignora sus propios derechos y, aunque existe un “asesor jurídico” para ello, en la práctica no funciona.

Los asesores jurídicos no trabajan por los derechos de las víctimas, son una figura ornamental. En la práctica, actúan como subordinados del Ministerio Público y, en ocasiones, no contradicen al Ministerio Público cuando éste se equivoca.

Las dificultades que enfrentan las víctimas

(Grace Fernández)

Pasaron años desde la desaparición de mi familiar para tener acceso a una investigación real. No hay un Ministerio Público ni policías de investigación especializadas en desaparición.

Una vez que las autoridades de procuración de justicia local no respondieron como debían, acudimos a las autoridades federales. Aún ahí, la sociedad civil y Colectivos de víctimas ejercieron presión mediante marchas y otras medidas para que algunas víctimas fueran atendidas.

El aparato estatal no reconoce el serio problema de las desapariciones. Lo más grave, sin embargo, es que los Ministerios Públicos no tienen la más mínima idea de cómo investigar el crimen, en general, y mucho menos delitos complejos como la desaparición forzada. Además, no cuentan con recursos materiales, y no tienen, o no aplican, protocolos.

En síntesis, hoy en día la estructura administrativa, legal y operativa para el servicio de procuración de justicia, no funciona en lo más mínimo.

El modelo de atención integral a víctimas en Guatemala

(Alejandro Rodríguez)

Guatemala es un Estado unitario, donde el Ministerio Público conoce de todos los delitos. Sin embargo, sí existen fiscalías de sección encargadas de los delitos más graves o fenómenos específicos.

En 2008 abordamos la situación de las víctimas de violencia sexual, en especial en contra de las mujeres. En ese año no existía un sistema de atención a víctimas. Esto hacía que transcurrieran hasta 20 días entre la presentación de la denuncia y el inicio de la investigación como tal, lo que ocasionaba la pérdida de evidencias clave. Así mismo, existían prácticas graves de re-victimización. Actualmente, Guatemala tiene dos sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por re-victimización y negligencia en la investigación.

En el 2008 creamos el nuevo modelo de atención integral que contó con un equipo interdisciplinario para atender a la víctima: médicos forenses al interior de la Fiscalía, equipos de escena del crimen disponibles para atender el caso inmediatamente, y la cámara Gesell.

El objetivo del nuevo modelo de atención integral es tener una visión interdisciplinaria, integral y holística de la atención, pero también incorpora un modelo de trabajo que permite la "agrupación de casos". Para ello, fue creada la "Unidad de análisis" que sistematiza las denuncias y encuentra patrones criminales.

En 2012 se creó un nuevo modelo integral de juzgado. Un juzgado de 24 horas para validar las pruebas anticipadas y una policía especializada para los crímenes de violencia sexual.

Con estos elementos logramos una atención inmediata del caso, protección a la víctima e investigación profesional.

En suma, entre los principales logros de atención victimológica está la realización de investigaciones inmediatas y detenciones dentro de las primeras 24 horas. Se logra tener en la mayor parte de los casos pruebas clave para lograr condenas. Han aumentado significativamen-

te las acusaciones, así como las sentencias condenatorias: las sentencias se han multiplicado por cuatro. Sin duda, hay un avance. Por el momento, el gran desafío de este nuevo modelo de atención integral es que se aplique en todo el país, ya que sólo opera en nueve regiones.

Protección de testigos

(Claudia Paz y Paz)

El programa de protección a testigos en México es importante que tenga autonomía funcional, especialmente si pensamos en crímenes perpetrados por agentes del Estado, o en casos de protección de testigos de la defensa.

En Guatemala hay un sistema de protección con cierta autonomía, pero depende del Ministro del Interior y del Fiscal General. Es decir, no se logra la completa autonomía institucional.

■ *Relación entre equipo protector y fiscal*

En Guatemala es una relación conflictiva, porque el fiscal quiere proteger a su testigo, lo necesita y en muchas ocasiones se crea una relación de dependencia o paternalismo, contraria a los criterios objetivos, rígidos, de seguridad de protección de testigos. Ocurrió que el fiscal pedía una serie de privilegios para su testigo protegido, y los agentes del sistema de protección quedaban en una posición de riesgo.

Esto significa que quien solicita la protección a testigos debe ser un funcionario, o una oficina distinta de aquella que califica el riesgo, conforme a criterios objetivos y que finalmente decide a quién otorgarle la protección.

■ *Protocolos*

Por la gravedad del asunto, todo el sistema de protección de testigos debe regirse por protocolos muy estrictos, que no den lugar a privilegios o excepciones. Hablamos de protocolos de análisis de riesgo, de medidas de seguridad y protocolos de salida o reubicación.

Hace unos años, cuando ejercía como Fiscal General de Guatemala, el sistema de protección a testigos era muy claro en cuanto al ingreso, pero no se había pensado en los protocolos de salida. Desde ese momento iniciamos el diseño de protocolos muy claros para la reubicación nacional o internacional de las personas y de sus familias.

Lo peor que puede ocurrirle a un programa de protección a testigos es que uno de sus protegidos sea asesinado, porque envía un mensaje terrible para cualquier otro ciudadano o ciudadana que tiene pensado colaborar con la justicia de ese modo. Para evitarlo, es necesario tener medidas muy claras de ingreso de los funcionarios al programa de protección.

En el Ministerio Público de Guatemala los agentes de ciertas unidades pasaban pruebas de confianza regularmente, una de esas unidades era, precisamente, la de protección a testigos. También había policías especializados, dedicados exclusivamente a la protección a testigos.

■ *Confidencialidad y rendición de cuentas*

Una necesidad es la absoluta confidencialidad de quienes entran al programa y de las medidas de protección aplicadas. Esto implica mecanismos muy claros de rendición de cuentas al interior de la institución. Para garantizar la confidencialidad no se puede ser transparente en cuanto a pagos de hotel, renta de casas, traslados, etcétera; esto puede dar lugar a un mal manejo de fondos. Por ello es necesario reforzar las fiscalizaciones.

■ *Tipos de testigos*

El régimen de protección de testigos se puede utilizar para un ciudadano que observó un crimen, para la víctima que quiera testificar, o para un colaborador eficaz. Entonces, no todos los testigos son colaboradores eficaces. Los colaboradores eficaces deben tener un régimen distinto. Deben establecerse protocolos muy claros de actuación para cada uno de estos tres tipos de testigos protegidos.

■ *Colaborador eficaz*

El sentido de un colaborador eficaz es tener a un hombre o a una mujer que, desde dentro, relate cómo funciona la organización criminal. Dos elementos a tomar en cuenta: 1. Sólo podrá ser un colaborador eficaz aquel que pueda detallar cómo funciona la organización hacia arriba, por lo que no puede ser un capo, por ejemplo. 2. No se puede utilizar la declaración del colaborador eficaz como prueba para lograr una condena.

■ *En México*

En México es posible una rebaja de pena, pero en ningún caso se puede ofrecer la impunidad. Cuando no es muy fuerte el sistema de protección al interior de las cárceles, es muy poco probable que alguien se atreva a delatar, por el simple hecho de que teme perder la vida en prisión. En este sentido hay un espacio para una reforma legislativa.

Por último, en Guatemala sólo se puede ingresar al sistema de protección previa autorización de un juez.

Preguntas y Respuestas

- ¿Qué modelos de protección a testigos pueden sugerir para México, que es una Federación, sobre todo porque la mayoría de los delitos se cometen en los estados? Entonces, ¿es buena idea tener un sistema de protección a testigos en cada estado?

Jan-Michael Simon

Cuando impulsamos la Ley de Colaboración Eficaz en Guatemala, en 2008-2009, hubo un motivo principal por el cual hicimos la propuesta de reforma: La Ley de Delincuencia Organizada de 2006, que sí preveía la colaboración eficaz, instauró un sistema totalmente ineficaz.

Un colaborador eficaz tiene una utilidad cuando hablamos de redes criminales, delincuencia organizada, que extienden sus redes hasta las prisiones. Cualquier colaborador que entra a la cárcel sabe que no va a sobrevivir. Por esta razón, la propuesta de reforma que enviamos contemplaba precisamente la despenalización.

Sin embargo, hay una jurisprudencia muy clara de la Corte Interamericana que indica que ciertos delitos no pueden quedar impunes. Es por eso que hicimos una salvaguarda en la propuesta de reforma, que establecía la despenalización excepto para los crímenes de lesa humanidad.

Este problema se agravará mucho más en el caso mexicano, porque enfrenta crímenes que en muchos casos llenarán los requisitos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, lo que pondrá serios obstáculos a la hora de diseñar una nueva ley de protección a testigos realmente eficaz.

Claudia Paz y Paz

Es mejor no depender sólo del sistema federal de protección a testigos. Al mismo tiempo, una colaboración entre sistemas locales podría volver más eficaz al sistema, sin intervención del sistema central.

Por otro lado, que un juez ordene la protección puede ser una buena solución porque no sólo se van a proteger testigos de la Fiscalía, sino también de la defensa.

Por último, en Guatemala, la Fiscalía es la que coordina la atención a las víctimas, y tiene la voluntad de hacerlo. En paralelo participan otras instituciones, pero es fundamental que una entidad coordine.

Leonel González

En Argentina, la Fiscalía General de la Nación se fue preparando progresivamente para asumir el cambio de sistema de justicia penal, y en 2014 creó una Dirección de Orientación y Atención a Víctimas para centralizar en la Fiscalía la atención a las víctimas de todo el país, con oficinas en todas las provincias.

Por otro lado, también es cierto que muchos códigos en América Latina no dicen con claridad quién se hace cargo de la víctima. Considero que el Ministerio Público es el que debe hacerlo.

Ina Zoon

Una de las razones por la que se creó la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en México fue, precisamente, porque los centros de atención de las fiscalías estatales no funcionaban. Una consecuencia negativa de ello es que se creó una confusión entre el papel del fiscal, el asesor de la víctima, la defensa, etcétera.

Gina Cabarcas

En Colombia, la Fiscalía es la que presta el servicio de protección a testigos mediante una Dirección específica, pero se creó una Unidad Nacional de Protección que depende del Ministerio del Interior que protege a miembros de organizaciones sociales y movimientos políticos amenazados. Lo que sucede es que no hay coordinación entre ambas instancias y, al final de cuentas, las víctimas quedan desprotegidas.

Además, en Colombia el criterio de valoración de riesgos es muy estricto, y esto hace que pocas personas puedan ser protegidas. No siempre el riesgo es la pérdida de la vida, sino también la reinserción, en caso de violencia sexual, por ejemplo. Esto genera un problema.



Fotografía: De derecha a izquierda Gonzalo Rúa, Gina Cabarcas, Marco Fandiño y Julio Contardo.