

PROYECTO DE REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL MEXICANO

Germán CASTILLO BANUET*

¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA ACTUAL?

El proyecto que ha presentado el presidente Vicente Fox Quesada se divide en dos partes: una de reformas constitucionales y otra de creación de nuevas leyes secundarias. Es tan polémico como su extensión.

Siempre hemos dicho que ante los diagnósticos que la mayoría de nosotros conocemos sobre el estado de la justicia en México hace falta un cambio integral, un cambio de fondo, un cambio coherente, toda vez que si bien es cierto que nuestros códigos han tenido multitud de reformas, pues han sido parciales, circunstanciales, contradictorias y, en suma, lo que conocemos como “con muchos parches”, eso ha generado que los actuales ordenamientos ni son ni corresponden al espíritu del legislador que los expidió y ni son ni corresponden a lo que hoy necesitamos.

La sociedad mexicana no es la de los años treinta del siglo XX. Evidentemente hemos cambiado en todos los aspectos y, desde luego, habrá que reconocerlo. Estamos en una dinámica de globalización no solamente económica, estamos en una dinámica de respeto a los derechos humanos, que seguramente no tenía la misma perspectiva en los años treinta del siglo XX, pero también estamos en una dinámica de eficacia, no basta ser eficiente, hacer las cosas, hay que hacerlas con resultados, y eso implica tener una perspectiva diferente a la que hemos venido teniendo, a la que afortunadamente nos enseñaron los maestros aquí presentes, pero que también ellos mismos han visto que sigue evolucionando, así como evolucionaron ellos con relación a los profesores que les enseñaron derecho; y todos conocemos, por ejemplo, una de estas grandes evoluciones, que es el

* Procuraduría General de la República.

modelo lógico del derecho penal, pues el derecho mundial ha ido evolucionando también, y México no está exento del concierto internacional. México ha suscrito desde hace muchos años diversos tratados internacionales, que ha ratificado el Estado mexicano, donde hemos aceptado que debemos avanzar hacia un sistema de justicia garantista, un modelo donde haya un equilibrio entre las partes y donde también se respeten los derechos de un individuo que no es parte en el proceso, pero que en realidad es el más interesado, desde nuestro punto de vista, que es la víctima o el ofendido, y que mucho se ha dicho siempre que se le ha soslayado, que es el elemento olvidado en el procedimiento penal, etcétera; pero poco hacemos para que ese estatus cambie.

El presidente Fox instruyó que se hiciera un estudio profundo sobre el tema, no solamente bajo la clásica perspectiva que casi todos conocemos, sino inclusive también desde la perspectiva de cómo lograr mejores resultados en menor tiempo que va en beneficio de todos, en beneficio de la víctima, del propio sujeto del procedimiento, que sería el imputado, en términos generales así llamado, y, por supuesto, en beneficio de la sociedad.

A nadie nos beneficia tener procedimientos penales largos, engorrosos, farragosos, complicados, etcétera, como creo que la mayoría de nosotros convenimos en que son actualmente, primero por deficiencias legales y segundo también por malas prácticas operativas en todos los tramos del procedimiento penal; no nada más en alguno o algunos; obviamente, en algunos niveles más que en otros.

Y en ese sentido ¿qué es lo que se tiene que hacer?

Proponer algo coherente, integral, y, para algunos, como para su servidor, “estructural”, es decir, cambios que realmente modifiquen la forma de hacer o dictar justicia en México, no nada más que cambiemos —ahora este procedimiento en vez de hacerlo así, lo vamos a hacer así—, pero “en realidad es lo mismo”, y en ese sentido, el planteamiento que se hace en las iniciativas es atacar desde el momento en que se puede dar la conducta antisocial, o probablemente antisocial en ese momento, hasta la ejecución de la sanción penal, en dos niveles: en adultos y menores de edad, porque tan problemático ya es el aspecto de los adultos como el de los menores de edad, y en ese sentido el planteamiento es de un nuevo procedimiento penal, desde luego que considerando la tradición jurídica mexicana y las figuras jurídicas que son rescatables de nuestro sistema, pero que también hay que acep-

tarlo. Todas estas figuras generalmente vienen del extranjero; no las creamos los mexicanos en sus aspectos macro. Normalmente nos llegaron en su momento de Europa y tenemos una tradición germano-románica. Entonces tampoco hay que pensar que lo que tenemos es totalmente nuestro, y en ese sentido, si vemos hacia el extranjero, si vemos hacia otras prácticas hoy está muy de moda decir “los casos de éxito”, las mejores prácticas internacionales, y hay que aceptarlo, existen otros países de idiosincrasia similar a la mexicana, me refiero a países latinoamericanos o latinos, donde sus sistemas de justicia han evolucionado muchísimo con relación al nuestro y donde han logrado hacer buenas implementaciones de modelos similares al que ahora les voy a plantear y que han sido auspiciados por la ONU, por la OEA y por infinidad de entidades internacionales. Evidentemente, este modelo está sustentado en los tratados internacionales que el Estado mexicano ha firmado.

Y entonces ¿cuál es el modelo?

En términos generales, es un procedimiento penal más ágil, más sencillo, más flexible y más eficaz que el que hoy tenemos. Es cierto que todos queremos seguridad jurídica y un procedimiento totalmente estructurado que no deja al arbitrio judicial nada, que todo tiene que estar en la ley. Parece razonable, pero en los hechos (quienes están en el foro saben) eso normalmente se traduce en prácticas burocráticas, prácticas dilatorias, que nos llevan a lo que el señor magistrado que me antecedió en la palabra ha denominado “procedimientos largos”, en los que en pocas ocasiones hay soluciones rápidas a problemas que necesitan soluciones rápidas. De poco sirve una justicia que se genera cinco o diez años después, porque habrá que recordar que muchas veces después de una sentencia ejecutoriada penal viene un procedimiento económico coactivo o viene un juicio civil, porque resulta que el sentenciado es insolvente. Entonces, eso de que duran tres meses los procesos penales, a veces se logra, pero no siempre, y ¿por qué queremos ese tipo de procedimientos ágiles, sencillos y rápidos?, pues porque precisamente la justicia es un servicio, tal vez el servicio fundamental del Estado, y lo que la ciudadanía le exige al Estado con toda razón es: “dame justicia pronta y expedita”, y eso es desgraciadamente lo que generalmente no hemos alcanzado. En consecuencia, el proyecto lo que plantea es flexibilizar algunas de las formalidades que hoy tenemos, en aras de alcanzar un resultado que dirima la controversia, que lo busca con la sen-

tencia, pero que llega muy tarde, debido a todos los vericuetos procesales para alcanzar esta sentencia; en ese sentido, en la iniciativa se preserva lo que es la fase preliminar, digamos la fase de preparación del ejercicio de la acción penal, lo que conocemos como averiguación previa, pero con una dinámica distinta de la que conocemos ahora. Hoy esta averiguación previa la realiza el Ministerio Público, que si bien es cierto fue diseñado por nuestro Constituyente de 1917 como una figura más ágil que un juez de instrucción dentro de un sistema con un esqueleto acusatorio, desgraciadamente en la práctica, en los hechos, en las leyes secundarias ese espíritu se fue pervirtiendo y se fue regresando digamos a un esquema semiinquisitivo, donde lo que hacía el juez de instrucción era lo que servía para condenar a los sujetos al procedimiento, y hoy existen miles de casos en donde el Ministerio Público consigna con las pruebas que en ese momento ha alcanzado y donde por la razón que ustedes quieran, en el proceso o no se ofrecen pruebas o se ofrecen como todos decimos coloquialmente “las pruebas de cajón”, que es una mera formalidad, y con las mismas pruebas que el Ministerio Público consignó, con esas, sin que se hayan desahogado ante el juzgador, se sentencia, y muchas de las veces se condena sin que haya ninguna prueba de por medio desahogada ante el juez; obviamente, el juez tiene que resolver.

Aquí el problema tal vez es el de la debilidad de la defensa, y en ese sentido ustedes comprenderán que si inclusive algunos criterios de jurisprudencia abonan a esta práctica inquisitiva como aquel criterio que todos conocemos de las primeras declaraciones rendidas ante el Ministerio Público son las que tienen valor probatorio, y las retractaciones ulteriores las tiene que probar quien se retracte, pues entonces ahí vemos un claro ejemplo de cómo se revierte la carga de la prueba, ya no es el Ministerio Público el que tiene que probar en el proceso, sino quien tiene que probar su inocencia (como ya nos estamos acostumbrando a escuchar) es el inculpado. Evidentemente, ese no es un procedimiento respetuoso de los derechos humanos, tal vez puede ser un procedimiento eficaz, y eso entre comillas, porque todos sabemos los niveles de cifra negra primero y luego de impunidad, porque de cien averiguaciones previas iniciadas ¿cuántas se consignan? Lo cual no quiere decir que todo eso sea impunidad, “lo que se deja de consignar”, pero sí es muy factible que en los asuntos en los que se gira una orden de aprehensión y no se llega a una sentencia, pues ahí hay una falla, de todos los que operan.

Entonces, aquí lo importante es recuperar la voluntad del Constituyente y redefinir el alcance y el peso específico de la averiguación previa, de ma-

nera que ésta sea menos formalista. Hoy es tan formalista porque se equipara a lo que hacía un juez de instrucción y porque la prueba que se recaba en esta averiguación previa debe tener las mismas formalidades que las que se realizan ante un juez, porque esta prueba va a servir para sentenciar a una persona. Si en cambio hacemos una averiguación previa más sencilla, y en un momento dado, en esa averiguación previa se multiplica a los investigadores, es muy factible que al final de cuentas en un tiempo menor que el que ahora tenemos logremos integrar la indagatoria, como lo decimos hoy, y aquí el quit del asunto es, ¿se va a consignar más entonces?, pues sí, evidentemente porque ese es uno de los principios del procedimiento acusatorio; la resolución de los conflictos en sede judicial, no ministerial, porque el Ministerio Público, con todo lo que ustedes me digan, es una autoridad administrativa; no es judicial, y la resolución debe llevarse en sede judicial, y en ese sentido es muy importante tener el equilibrio, porque si consideramos nuestra realidad, y sobre todo en algunas entidades federativas como el Distrito Federal, donde por ciertos criterios ahora casi todos los delitos son graves, pues evidentemente con más consignaciones la prisión preventiva se incrementaría, si mantuviéramos esos criterios, pues cualquier sistema se colapsa; entonces ahí es donde cobra importancia otro principio que algunos dicen “que sí lo tenemos”, otros dicen que “no lo tenemos”, la realidad es que no lo observamos, eso sí es seguro; es la presunción de inocencia, y con base en ésta, conforme a nuestros tratados internacionales, y ya no se diga la doctrina, etcétera, no puede ser la regla la prisión preventiva; tiene que ser excepcional. Entonces vamos construyendo un modelo que analizado objetivamente y sin el prejuicio que seguramente todos tenemos por nuestra formación precedente, si hacemos un poquito a un lado esta formación y analizamos la propuesta, veremos que tiene lógica, si la queremos ver desde una perspectiva actual y decir, bueno es que si hoy lo hacemos así y lo cambian entonces no tiene sentido, pues sí porque traemos la lógica actual, pero si cambiamos el casete y nos ponemos un poco con la mente en blanco, y analizamos la propuesta, puede ser que haya inconsistencias; eso nadie lo niega, pero tiene lógica a nivel macro, y tiene lógica, no porque alguien lo haya hecho bien o no, simplemente porque estos son modelos de justicia probados internacionalmente. En Europa estos modelos tienen muchas décadas. En Latinoamérica, efectivamente, tienen pocas décadas, en algunos casos, pero lo cierto es que en 17 países latinoamericanos tienen modelos similares, pero no iguales al que se está proponiendo, y es el momento idóneo para decirles que sería importante que to-

dos los que nos interesamos en este tema veamos en derecho comparado para poder advertir que no es copia de ningún modelo, ni de los gringos, ni de los ingleses, ni de ningún otro; es un modelo acusatorio, decimos nosotros “tropicalizado”, es decir, hecho para nuestra democracia, que no llega a los extremos de un modelo acusatorio puro, porque la verdad ese extremo es arriesgado para una sociedad con la desgracia que vivimos, es decir, con los altos índices de delincuencia. Tal vez esos modelos son para sociedades semiperfectas, pero es cierto que tienen multitud de figuras que pueden ser muy exitosas en México.

¿Cómo cuales? Siguiendo con la lógica, una averiguación previa más simple donde se pueda ejercer la acción penal con la prueba suficiente para poder presentar el caso ante un juez, y en su momento que el proceso penal sea realmente la sede del debate, donde las partes bajo un principio, que es conocido como adversarialidad, puedan probar su acusación, en el caso del Ministerio Público y en el caso de la defensa no tener que remar contra la corriente, y la corriente significa que toda la prueba recabada en la averiguación previa viene envuelta de la fe pública del Ministerio Público y con un alto valor probatorio, en donde hoy el procesado tiene que probar su inocencia cuando en principio se dice que es al contrario, y en ese sentido el proceso penal, como ya lo explicó el señor magistrado (y por eso no me voy a extender mucho en eso), preserva el plazo constitucional, posteriormente una fase de preparación del juicio, el juicio propiamente dicho y posteriormente los recursos correspondientes.

El plazo constitucional se preserva porque es una figura bastante rescatable de nuestro sistema. Es un control de legalidad al inicio del proceso penal, cosa que no existe en otros modelos acusatorios, pero se modifica, es decir, hablábamos hace un momento, bueno el magistrado señalaba la oralidad. Yo tengo otra visión de la oralidad; para mí, la oralidad no nada más es que el testigo, el perito o el policía hablen, la oralidad es un principio jurídico que tiene una serie de elementos y de técnicas inclusive, y un elemento muy importante para decir que hay oralidad es que el juez también asuma esa oralidad, y que el juez dirija las audiencias y que resuelva de frente al público. Yo creo que un perito en derecho debe tener la capacidad de sustentar sus argumentaciones estando de frente a un público, que va a juzgarlo a él también, y ése es un elemento de transparencia; ése es uno de los objetivos de este proyecto; creo que la mayoría de nosotros no está muy a gusto en que las sentencias simplemente queden en el expediente y para conocimiento de las partes.

Estamos en una etapa de transparencia en que los actos que la autoridad genera o deben generar confianza de parte de la ciudadanía hacia sus autoridades, y que es de lo que más carecemos. Entonces el modelo tiene una serie de razones, pero también una serie de objetivos.

Como comentamos anteriormente, eficacia para todos los interesados en la justicia, pero también transparencia para la sociedad, con miras a lograr la confiabilidad o la confianza, si no logramos esto, de poco servirán los cambios que ustedes quieran; mientras la sociedad no crea en sus instituciones de justicia, poco servirá lo que hagamos.

Lo que tenemos que hacer son cambios de fondo para lograr estos objetivos, y en ese sentido un aspecto fundamental es la justicia alternativa, que no solamente consiste en salidas anticipadas a la resolución clásica del proceso, que es la sentencia, como puede ser la “conciliación”, pero no solamente como hoy la conocemos en materia penal, es decir (que ni siquiera es conciliación eso) que las partes se pongan de acuerdo y que el ofendido otorgue el perdón al probable responsable para que se extinga la acción penal.

Estamos hablando de conciliación de delitos que se persiguen de oficio y donde la víctima alcanzaría de manera anticipada la reparación del daño y en donde en un momento dado el Ministerio Público cuidaría que ese acuerdo reparatorio fuera apegado a derecho, si es que se hace en la averiguación previa y si es en sede judicial, por supuesto que estamos hablando, por ejemplo, de la suspensión del proceso judicial (ya en sede judicial), si el inculpado se obliga a una serie de actos que son los que a lo mejor lograríamos si se ejecuta la sentencia, salvo la prisión preventiva, y que vendrían entonces también a reparar el daño a la víctima, a que este sujeto supere las condiciones por las que delinquirió o en las que se encontraba al momento de delinquir, que por supuesto son factores criminógenos, etcétera, es decir, una serie de beneficios anticipados, sin tener que llevarnos a un procedimiento que puede tardarnos años; y obviamente un sistema acusatorio o un proceso acusatorio tiene también otro tipo de características, como es el de privilegiar la uniuistancialidad, es decir, tratar de minimizar los recursos que se interponen y que implican el conocimiento de tribunales de alzada por infinidad de resoluciones y de actuaciones. Hoy sabemos que la gente que quiere alargar los procedimientos interpone recursos. Eso también se minimizaría. De manera que si ustedes le van encontrando la lógica, van viendo que es un procedimiento apegado a los postulados constitucionales de justicia pronta y expedita.

Existen otros casos, como también los mencionó el magistrado del proceso abreviado, donde no es que se privilegie sin ton ni son la confesión judicial. Evidentemente, nada más estamos hablando de que la confesión judicial sería la que generaría un proceso simplificado, abreviado, donde en realidad esa confesión ante el juez, con una serie de características que hoy no tenemos y que se dan dentro del plazo constitucional, como es que el defensor pueda hablar primero con el imputado antes de que éste declare en la preparatoria, así es como podría realmente tener un mayor valor la confesión judicial. De poco sirve que hoy se diga que la confesión judicial sí tiene valor, cuando en la práctica la mayoría de los inculcados no pueden hablar con su defensor antes de rendir la declaración preparatoria, salvo que haya las mañas que conocemos; entonces esto implicaría, insisto, salidas alternativas que generarían la solución anticipada de la mayoría de los casos.

En la experiencia internacional, alrededor del 90% de las causas penales se solucionan a través de salidas alternativas, como conciliación, suspensión condicional del proceso y procesos abreviados; entonces si se explica uno cómo con los mismos recursos que tenemos podrían los jueces hacerse cargo de los juicios orales o de los juicios principales, entonces solamente sería el mínimo de los asuntos que hoy atienden, hoy no se dan a basto para atenderlos porque todo es como vulgarmente se dice, de “punta a cola”, es decir, todo llega a sentencia, salvo los pocos casos de querella, y así es como entonces este modelo no requiere la magnitud de los recursos que en ocasiones se dice y sí en cambio potencializaría la garantía de resolver nuestra controversia ante un juez, y no que la mayoría de las denuncias o querellas se queden en la sede ministerial o administrativa.