

DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA. LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

Margarita Espino

Agradezco la invitación para participar en este panel y la oportunidad de compartir con ustedes nuestra experiencia en la puesta en operación de políticas relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito de la procuración de justicia en el Distrito Federal.

Como muchos conocen, el Distrito Federal sufrió una evolución política y jurídica trascendental a raíz de las reformas constitucionales y legales realizadas en 1993 y 1996. De esa manera, en 1997 los ciudadanos del Distrito Federal pudimos elegir por primera vez a nuestros gobernantes en la capital del país.

Desde finales de 1997 a la fecha, el Gobierno del Distrito Federal ha impulsado las políticas públicas y las modificaciones legales necesarias que aseguren la vigencia de los derechos humanos, no sólo desde la perspectiva de las garantías individuales o los derechos civiles y políticos, sino también desde los relacionados con el bienestar social, la equidad y el desarrollo.

Por ejemplo, en materia de justicia civil, a raíz de la nueva facultad que la Asamblea Legislativa tuvo para revisar esas normas, destaca el hecho de que durante el año 2000 se realizaron las primeras modificaciones al Código Civil para el Distrito Federal, que tuvieron como objetivo primordial proteger a las mujeres y los menores durante los trámites relacionados con pensiones alimenticias, divorcios, adopciones, sucesiones, conflictos derivados de violencia familiar y tutela, entre otros.

* Intervención de la Subprocuradora Jurídica y de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

Asimismo, con la finalidad de proteger a los menores sujetos a adopción, se eliminó la adopción simple, de tal manera que el Distrito Federal es de las pocas entidades en la República Mexicana que prevé la adopción plena como única forma posible.

Ahora bien, por lo que se refiere a la procuración de justicia penal, la constante ha sido eliminar normas que incluían aspectos represivos, las que tenían como objeto sancionar la disidencia política, así como las de marcada tendencia discriminatoria, de conformidad con los estándares internacionales de protección a la persona humana. A su vez, con la finalidad de prevenir y sancionar efectivamente la impunidad de los servidores públicos en casos de corrupción o de violación de los derechos humanos, previa consulta y a partir de un intenso debate con organizaciones de derechos humanos, líderes de opinión, legisladores y autoridades, se hicieron reformas importantes en el fuero común para su aplicación en la Ciudad; por ejemplo, para todos los delitos cometidos por servidores públicos del Distrito Federal, se agravaron prácticamente las penas, acorde con el estándar internacional previsto en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; se estableció el tipo penal de tortura; y, sin contar con precedente alguno en todo el país, se tipificó el delito de discriminación, al igual que el de desaparición forzada. Por otra parte, el Gobierno del Distrito Federal ha establecido también innumerables normas que protegen a los sectores que se consideran más vulnerables ante la justicia penal, tipificando y agravando las penas para esas conductas. En el mismo sentido, la Ciudad de México es de las primeras entidades federativas que considera el abuso sexual contra menores como un delito grave. Asimismo, se constituyeron catálogos de avanzada en materia de delitos electorales y delitos contra el medio ambiente. No obstante, la inclusión de estas normas se relaciona directamente, también, con una reforma procesal adecuada, factura que está pendiente aún; es decir, no hemos logrado reflejar dentro de las normas procesales, procedimientos claros que nos permitan aplicar eficazmente la reforma sustantiva.

La Ciudad de México es una ciudad muy castigada por la delincuencia. Eso ha generado tendencias que han abierto la posibilidad de retroceder en los avances que se han alcanzado. Para nadie es un secreto que ha cobrado fuerza una tendencia a utilizar la “mano dura” y a agravar penas que tienen que ver más con el castigo hacia la pobreza que

hacia los grupos delictivos violentos y fuertemente organizados; tenemos, por un lado, casos de personas que por haber robado 40 pesos están en la cárcel y, por el otro, bandas de secuestradores, violadores u homicidas que continúan reproduciéndose impunemente.

En 2001, con la creación en el Distrito Federal de las Coordinaciones Territoriales de Procuración de Justicia y Seguridad Pública, el gobierno capitalino puso en marcha un proyecto muy ambicioso, que se encuentra en pleno desarrollo, para hacer más eficientes nuestros servicios y abatir los índices delictivos; a partir de ese proyecto se ha ampliado el servicio de procuración de justicia y seguridad pública, a través de 70 oficinas distribuidas en todo el Distrito Federal, que atienden de manera integral y coordinada los aspectos de justicia cívica, defensoría de oficio y procuración de justicia, con sus agencias del ministerio público y los sectores de policía preventiva.

Todos los días del año, tanto el Gabinete de Seguridad y Gobierno como cada una de estas instancias de coordinación, se reúnen y evalúan las acciones y resultados obtenidos. Es así como la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal revisa de manera permanente los criterios para equilibrar ese doble reto que tenemos. En diversos foros hemos planteado que partimos de la convicción de que la seguridad pública y la protección de los derechos humanos no se encuentran desvinculados, incluso, que son un binomio indisoluble. De tal manera que, si nosotros queremos mejorar la procuración de justicia, siempre lo vamos a hacer tomando en consideración el respeto de los derechos humanos, porque la procuración de justicia es nada menos que un derecho humano; el del acceso a la justicia, tanto para las víctimas del delito, como para los presuntos responsables, que requieren de una defensa adecuada cuando se encuentran involucrados en la comisión de una infracción.

Desde 1998, con la llegada al poder del nuevo gobierno, y hasta la fecha, se han desarrollado, permanentemente, programas de profesionalización para los servidores públicos de la Institución. Con la finalidad de elevar los niveles de la procuración de justicia, cumpliendo con el respeto de los derechos humanos, uno de los aspectos más importantes que se ha tomado en cuenta ha sido mejorar las condiciones de trabajo de los servidores públicos de la Procuraduría, que incluye a ministerios públicos, peritos y policías judiciales, entre otros. De tal suerte que en la actualidad, el servicio de carrera en la Procuraduría es una

realidad; mediante éste, los sistemas de ingreso, promoción y estímulos están determinados con base en el esfuerzo real que realizan sus servidores públicos, y eso está compensado con salarios dignos, estímulos y premiaciones. En el mismo sentido, la Procuraduría capitalina tiene como prioridad la capacitación y profesionalización constante de todos sus servidores públicos, y para lograr eso se apoya en su Instituto de Formación Profesional que prevé, dentro de sus programas de trabajo, un adiestramiento vinculado estrechamente con el respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

Obviamente, existen algunas tendencias a priorizar la lucha contra la delincuencia a costa de la protección de los derechos humanos, lo que ha llevado a poner en marcha dentro de la Procuraduría el Programa General de Derechos Humanos, que establece estrategias para combatir de manera más eficaz a la delincuencia, acompañadas de los principios de respeto a la dignidad de la persona humana. De esa manera, en la actualidad tenemos un programa muy importante de defensa, capacitación y promoción en materia de derechos humanos dirigido a los servidores públicos, que toma en consideración: los instrumentos internacionales vigentes en la materia, como las convenciones y protocolos; los códigos específicos de ética de fiscales, policías y peritos; el uso racional de la fuerza; y los estándares de investigación sobre algunas violaciones de derechos humanos, como la tortura, entre otros elementos.

Nuestra idea es, básicamente, fomentar la cultura de los derechos humanos desde la perspectiva de que los servidores públicos, en particular los de la Procuraduría, son los primeros garantes del derecho a la justicia. También tenemos claro que la lucha contra la impunidad no incluye sólo a la delincuencia común, sino también a los servidores públicos, sobre todo en los delitos relacionados con violaciones a los derechos humanos.

En la labor que cotidianamente realizamos al interior de la institución, la desaparición del mito creado por los propios servidores públicos, no por la sociedad, acerca de que “los derechos humanos defienden a los delinquentes” (sic), es nuestro principal enemigo a vencer; porque es una falacia inventada para justificar las deficiencias y la corrupción.

Esta afirmación la constatamos cotidianamente mediante el análisis de las quejas que recibimos, ya sea de manera directa en nuestra Dirección General de Derechos Humanos o por conducto de las comisiones públicas de derechos humanos. La mayor parte de las denuncias por

posible violación de derechos humanos (60%) provienen de las mismas víctimas del delito. Víctimas que se quejan por diversos motivos, entre los que están: que no son atendidas debidamente por el ministerio público; que hay averiguaciones previas que se dilatan interminablemente o se tramitan por inercia para determinar el no ejercicio de la acción penal, sin agotar todas las posibilidades de una investigación eficaz; peritajes con dudosos resultados; incumplimiento de órdenes de aprehensión y extorsiones, entre otros. La impunidad se constituye prácticamente en la traducción literal de esas deficiencias.

En este trienio, cuando ingresamos a la Procuraduría, teníamos la espada desenvainada para librar la batalla contra la tortura, las detenciones arbitrarias y la incomunicación, entre otros delitos; y si bien no podemos negar que existen casos relacionados con esas conductas, que lesionan gravemente la integridad del individuo, afortunadamente son los menos; sin embargo, lo preocupante es lo que ocurre con las víctimas del delito y eso genera, evidentemente, una inconformidad profunda que, incluso, puede revertirse de nueva cuenta en agravio de los probables responsables. De ese modo confirmamos que nuestra estrategia tiene que ir enfocada a considerar las dos partes, porque para nosotros es tan grave que a una víctima de la delincuencia se le deje en estado de abandono total, como grave puede ser un caso de tortura; tan grave puede ser que una persona que sufrió un asalto, un daño a su patrimonio, una violación sexual, un secuestro, no sea bien atendida, como el caso de incomunicación de un inculpado. Debemos colocar en la balanza esos dos aspectos y atenderlos a partir de los mismos parámetros, con esa óptica del derecho a la justicia de la cual tenemos que ser garantes.

La realidad ha cambiado considerablemente la perspectiva del trabajo que en materia de derechos humanos llevamos a cabo al interior de la Procuraduría, y con ello hemos logrado también que, en lo que concierne a nuestra institución, la tortura no sólo haya dejado de ser la queja fundamental, sino que ha dejado de ser un método sistemático para arrancar confesiones. El trabajo constante, al igual que la convicción profunda de esta administración, de respetar los derechos humanos, no ha sido en balde. No lo decimos sólo nosotros, lo señalan las propias estadísticas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, fuente de la mayor parte de las denuncias: durante 2003 logramos disminuir el índice de quejas hasta en un 7%.

Obviamente, para alcanzar ese resultado la Procuraduría no ha trabajado sola, es justo reconocer el esfuerzo y la motivación cercana de las organizaciones y las personalidades defensoras de los derechos humanos. Particularmente, desde 1998 el gobierno de la Ciudad retomó el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para elevar a nivel legislativo y aplicar en las políticas institucionales las observaciones que dicha instancia hiciera con posterioridad a su primera visita a nuestro país. También, con base en las observaciones que los peritos de la CIDH enviaron a esta Institución hace un año, estamos trabajando en el proceso de incorporación de éstas en nuestros programas de trabajo, y los manuales de procedimientos y de actuación ministerial, pericial y policial, para mejorar la investigación de los delitos. Asimismo, para establecer nuevas formas de promoción y defensa de los derechos humanos al interior de la institución, a partir del establecimiento del Programa General de Derechos Humanos de la Procuraduría, reestructuramos toda el área de atención, defensa y promoción que se encuentra en la Dirección General de Derechos Humanos.

Tanto las estrategias como los temas pendientes son motivo de interlocución y debate permanente con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; asimismo, tratando de revertir la tendencia al endurecimiento de la justicia penal, y sin dejar de reconocer que al interior del gobierno local la reflexión también es permanente, hemos hecho un esfuerzo por que estos temas sean incluidos en la agenda legislativa de la Ciudad; es decir, el tema de los derechos humanos nunca se ha soslayado, dada la trascendencia de nuestras responsabilidades y la complejidad del problema de la inseguridad.

Por ejemplo, en el caso de tortura, no estamos satisfechos con la normatividad actual. Si bien en 1998 se introdujo el tipo penal más cercano al estándar internacional más avanzado, incluido en la Convención Interamericana, durante el año 2002 se estableció un nuevo tipo penal que eliminó algunos de los avances que ya habíamos alcanzado, considerándose además que la conducta atípica lesionaba la administración de justicia y no la dignidad de la persona humana. Eso resultó muy preocupante y, en consecuencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal vetó esos aspectos del Nuevo Código Penal; sin embargo, la Asamblea Legislativa no consideró dichas observaciones, por lo que ahora nuestro nuevo tipo penal está acotado. Ahora bien, aun con dicha limitación, para que la investigación sea más efectiva y en el desahogo de las diligencias se apliquen los protocolos y

mecanismos internacionales, mantenemos una supervisión constante sobre todas las averiguaciones previas que se han iniciado por la aplicación del nuevo tipo penal de tortura. Hasta antes de 2003 muchas de las averiguaciones previas de ese tipo eran clasificadas como abuso de autoridad o lesiones.

Está a punto de establecerse una unidad especializada para la investigación de delitos relacionados con violaciones de derechos humanos. Justo el día de ayer enviamos un documento al Gobierno del Distrito Federal planteando –desde la perspectiva de la procuración de justicia con una visión más humana, más integral, más garantista– la agenda legislativa que consideramos puede revisarse y aprobarse para garantizar una protección integral de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública y la procuración y administración de justicia.

Finalmente, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estamos discutiendo muy a fondo el tema de la reparación del daño. Nuestros ordenamientos locales señalan incluso ya la posibilidad de reparar el daño cuando una recomendación de cualquier Comisión de Derechos Humanos así lo establezca, siempre y cuando sea aceptada por el funcionario público titular de la dependencia o entidad señalada como responsable. Sin embargo, aún no se encuentra prevista la fórmula legal y constitucional para permitir la reparación del daño al comprobarse violación de derechos humanos, a menos que después de una investigación penal o administrativa se sancione al servidor público responsable y se le condene a dicha indemnización, por la cual incluso el Estado puede actuar subsidiaria o solidariamente; mientras, permanece la dificultad y el riesgo de que los funcionarios titulares sean sujetos de responsabilidad por daño patrimonial, si como resultado de la investigación prevista en la ley no se advierte culpabilidad ni sanción alguna al servidor público acusado de violar los derechos humanos.

No obstante, el Gobierno del Distrito Federal, cuando ha verificado la violación de derechos humanos, ha procedido a realizar todos los esfuerzos conducentes para reparar el daño e indemnizar debidamente a las víctimas, aún cuando muchos de los hechos no han sido cometidos durante la presente administración. La Procuraduría espera que a partir de estos esfuerzos la actitud de los servidores públicos se modifique sustancialmente, más que por la amenaza de sanción, en virtud del incumplimiento de sus obligaciones, por convicción ante la necesidad prioritaria de reconocernos como seres humanos dignificando nuestra esencia como tales.