



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

II. REFORMA SIN PRECEDENTE: LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el boletín guía editado y publicado por la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y del gobierno federal, se expresan los puntos medulares de la reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia aprobada en marzo de 2008 y publicada el 18 de junio del mismo año. En este documento aparecen los motivos de esta reforma, una historia de éxito legislativo: explican los reformadores, que el Estado mexicano está impulsando una reforma completa y profunda a su sistema de seguridad y justicia; que el cambio obedece al gran atraso e ineeficacia del sistema actual para dar vigencia plena a las garantías individuales y derechos humanos que consagra la Constitución y brindar la seguridad debida a personas y propiedades. Mencionan que los objetivos son ajustar el sistema a los principios de un Estado democrático de derecho, cómo defender las garantías de víctimas y acusados y la imparcialidad en los juicios, adaptando las leyes penales a compromisos internacionales de México.

En justicia, mencionan los legisladores y la autoridad federal, en el citado documento, se eleva a rango constitucional de manera explícita la presunción de inocencia. Los fiscales buscarán la verdad histórica y jurídica de los hechos y no el “castigo” como lo hacen actualmente en el sistema tradicional. Los juicios serán público, orales y continuos para propiciar su transparencia, equidad e imparcialidad. Con las nuevas reglas el acusado podría enfrentar el proceso en libertad, y existirá la opción de buscar la conciliación con la reparación del daño.

Dentro de las aspiraciones de esta reforma sin precedente, destaca una investigación más ágil y efectiva, que la víctima logre realmente la reparación del daño, con protección ante posibles represalias del probable imputado y participación directa en el juicio para hacer valer sus derechos e impugnar resoluciones. Por su parte, el acusado tendrá garantías para su defensa, como enfrentar el proceso en igualdad de condiciones con la parte acusadora para argumentar y presentar pruebas, acompañado de su abogado y en presencia de un juez. Para evitar más abusos, se establece que un juez vigile y controle la ejecución de las sentencias. Finalmente, se prevé un régimen de transición y coexistencia entre el viejo sistema y el nuevo por un plazo máximo de ocho años.

Un alto porcentaje de los temas de esta reforma son producto de los reclamos más persistentes y sentidos de los ciudadanos en México. Incluyendo, en relación a la justicia penal, varios diagnósticos que apuntaron hacia la necesidad de realizar una profunda reforma en este tema debido a las crisis de organización administrativas y jurídicas que se han presentado en el sistema de justicia penal en México, el cual debido a su colapso, fue rebasado por la realidad de las sociedades modernas y las formas diferentes de presentarse la criminalidad.

Estos diagnósticos también apuntan hacia la hipótesis de que los problemas de justicia penal son problemas estructurales de las instituciones que organizan y administran la procuración y administración de justicia, así como el sistema de prevención del delito y de ejecución de penas y medidas de seguridad (sistema penitenciario).

La reforma constitucional establece como premisa básica la modificación estructural y funcional de la figura del Ministerio Público y a la policía. En este punto es cierto que el Ministerio Público ha delegado en la policía la investigación y ésta, al no ser constitucionalmente la autoridad responsable para la investigación de los delitos y ante la ausencia de facultades que le permitan una autonomía funcional y administrativa, se ha visto limitada en su capacidad de investigación. A lo que debe

añadirse la escasa profesionalización de la policía para realizar investigación criminal.

Por lo tanto, el objetivo que busca la reforma constitucional es fortalecer la profesionalización policial y proporcionarle autonomía funcional y administrativa con facultades en la investigación. Esto permitirá una investigación más científica, objetiva y profesional de los cuerpos de seguridad pública; entendidos como la suma de esfuerzos de las diferentes policías en el país. En este contexto, la reingeniería de las institucionales policiales y del órgano investigador fue una necesidad legislativa inaplazable. Es decir, otorgar a la policía la facultad de realizar investigaciones con autonomía funcional y administrativa, y al mismo tiempo que el Ministerio Público siga actuando bajo la norma constitucional como conductor jurídico de la función investigadora. De esta forma, se logrará un doble objetivo: disminuir la impunidad y proporcionar mayor certeza en el procedimiento penal.

La modificación del artículo 73, fracción XXIII de la Constitución federal, tiene como propósito la formación de cuerpos policiales altamente profesionalizados en las áreas de prevención del delito y de la investigación criminal.

Los mecanismos alternos contemplados en el artículo 17 de la reforma constitucional, orientados a solucionar controversias y reconstruir el orden social quebrantado se incorporaron en el diseño legislativo aprobado en nuestra entidad en el 2006 y se establecen en el CPP de Chihuahua y la Ley de Justicia Penal Alternativa que integran el marco jurídico de un procedimiento acusatorio y adversarial, conocido como sistema de juicios orales. Esto ha permitido, que el estado centre sus capacidades institucionales en la investigación de los delitos estatales y persecución de los delincuentes que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos. También contribuye a despresurizar el sistema judicial y lograr una justicia pronta, completa e imparcial en tiempos breves.

En el nuevo modelo acusatorio, la justicia alternativa en Chihuahua incorporó como principio básico en el artículo 23 del

nuevo CPP: la justicia restaurativa y expresamente, se reconocieron como medios para lograr la resolución de controversias: la mediación, la negociación y la conciliación, entre otras. Actualmente, en los centros de justicia alternativa de la Procuraduría estatal se utilizan dichas técnicas para la solución de conflictos de orden penal, bajo el procedimiento y las reglas que señala la Ley de Justicia Penal Alternativa del Estado de Chihuahua.

Es importante destacar que dichos mecanismos alternos de resolución de conflictos facilitan la restitución de los derechos de las víctimas y ofendidos, no solamente la restitución material, sino también el proceso de restitución en el área psicoemocional, que forman parte de las consecuencias del delito.

La Constitución federal es el texto idóneo para precisar la manera en que el Estado mexicano debe procurar e impartir justicia en materia penal. Además, dentro de este marco jurídico, además se establecieron las medidas cautelares, que tienen la naturaleza de actos de autoridad que deben orientarse a proteger o restituir los derechos de las víctimas, salvaguardar y garantizar la continuación de los procedimientos penales, sin necesidad de concluir todo el proceso penal para llevar una restitución a la sociedad. El nuevo CPP de Chihuahua ya contempla medidas cautelares de carácter real en los artículos 185 al 195 y además establece once medidas cautelares personales, distintas de las tradicionales contempladas en el artículo 169, incluyendo la prisión preventiva. En el texto del artículo 171 expresamente existe la facultad del juez para combinar esas medidas cautelares, es decir, es compatible con la idea que plantea la reforma al artículo 20, apartado B, fracción VI.

La idea general es limitar el uso de la prisión preventiva de acuerdo a lo que ordenan distintos tratados internacionales firmados por nuestro país, donde se compromete como nación soberana a establecer normas jurídicas donde se determine que la libertad de manera cautelar solamente debe llevarse a cabo en forma excepcional. Este supuesto, cuando concurran causas muy graves a juicio del juez competente. Con esta pro-

puesta el Estado mexicano cumpliría las obligaciones que le señala el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas.

En el nuevo Código existe un esquema normativo de control judicial para las determinaciones del Ministerio Público que pudieran lesionar los intereses del imputado o de la víctima, y básicamente ese control judicial está dirigido al área de la investigación preliminar, así como a la que se presenta cuando se actúa ante los jueces de garantía para preparar el juicio oral.

El Ministerio Público podrá, bajo el nuevo sistema penal propuesto en la Constitución federal, hacer acopio de medios probatorios aun cuando haya intervenido la jurisdicción y, en su caso, solicitar la apertura del juicio sin necesidad de acreditar de antemano (por sí y ante sí, como sucede en la actualidad, en el sistema inquisitivo de otras entidades federativas y del sistema federal) la probable responsabilidad del imputado, ya que, la exigencia de un estándar probatorio tan alto como el que se pide para dar inicio al proceso, ha sido, paradójicamente, fuente de impunidad y de abusos.

En el nuevo Código de Procedimientos Penales, el control judicial aparece expresamente descrito en el artículo 227. De esta manera la averiguación previa en el sistema tradicional tenía un carácter pseudojudicial donde se desahogaban y valoraban medios de prueba; ubicando garantías donde no había condiciones para ejercerlas como ocurre en el sistema tradicional (que contiene un falso garantismo); en cambio, en el modelo que contempla la Constitución Federal, limita a una fase de investigación preliminar que estará a cargo del Ministerio Público, al que le compete únicamente buscar y presentar las pruebas ante los tribunales de justicia; alcanzando de esta forma darle objetividad al principio de igualdad ante las partes que es contemplado en el artículo 13 del nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.

De ahí que, el procedimiento acusatorio y adversarial que se ha implementado en el estado de Chihuahua, cumpla ya cabalmente con la fracción VII del artículo 20 constitucional que in-

corpora un medio de impugnación ante la autoridad judicial para controvertir las omisiones del Ministerio Público y la policía en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de no ejercicio, desistimiento e interrupción de la acción penal. Este medio de impugnación, es de suma relevancia; puesto que, le permiten a la víctima u ofendido, o bien al acusador coadyuvante, la posibilidad de que sea revisado por el juez de garantía en el nuevo sistema de justicia penal de Chihuahua, decisiones que afectan los intereses de las víctimas. El artículo 227 del nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua señala, que los jueces podrán dejar sin efecto las decisiones del Ministerio Público y ordenarle reabrir la investigación y continuar con la persecución penal, cuando alguna resolución sea impugnada por la víctima u ofendido ante dichos jueces.

La legislación constitucional establece de suma importancia, la eliminación del catálogo de conductas delictivas de escasa significación social; y le otorga facultad a los legisladores locales de precisar aquellas conductas como graves, sólo cuando lesionen valores fundamentales de la sociedad, como limitadamente lo establece para ciertos delitos el contenido del artículo 19 constitucional cuando destaca:

...El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para 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. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Esta determinación legislativa evitará que la prisión preventiva siga siendo la regla general y no la excepción; eliminará los excesos del poder público al incorporar un sinnúmero de delitos como graves a la legislación penal. El párrafo cuarto, contempla reglas claras para limitar la libertad de los gobernados sólo en los casos en que sea necesaria para la investigación; la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia. Esta hipótesis normativa ya aparece en el 173 segundo párrafo del nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.

1. El artículo 20 constitucional y el Código de Procedimientos Penales

La reforma constitucional realizó modificaciones para equilibrar los derechos de los imputados y los referentes a la protección y restitución de las víctimas. Puesto que, precisa y amplia los derechos o garantías de ambos. Y para evitar una justicia retardada a los sujetos procesales citados, elimina etapas del procedimiento cuando existe en un caso penal el reconocimiento expreso del probable imputado respecto a su intervención en el delito.

La legislación procesal penal en Chihuahua ha simplificado el procedimiento penal y reduce a través del juicio oral abreviado, etapas procesales, concentrando en sólo una o dos audiencias orales, después de la vinculación a proceso, un procedimiento que se decide ante el juez de garantías; siempre y cuando exista el reconocimiento expreso del imputado de su intervención en el delito y no presente oposición fundada la víctima, el ofendido o su acusador coadyuvante. Este procedimiento se tramita únicamente a solicitud del Ministerio Público y, el beneficio para el imputado es recibir una pena inferior hasta en un tercio de la mínima señalada para el delito de que se trate. Dicho procedimiento, permite resolver múltiples casos de delitos que, en el sistema inquisitivo no lograban concluirse a través de este tipo de mecanismos procesales (prin-

cipalmente delitos que se investigan previa querella, otros, donde no esté presente la reincidencia, o bien, delitos derivados de hechos viales), en plazos de 48 o 72 horas, o bien, en una semana, según sea el caso y la carga de trabajo de los jueces de garantía. Situación que no podría desarrollarse bajo ninguna forma con el sistema tradicional donde el juicio sumario de algunas legislaciones, necesariamente involucra un plazo superior al mes.

El procedimiento abreviado, promueve la cultura de la verdad y la agilidad del procedimiento penal y trasladan la confesión como acto de mayor relevancia probatoria, el cual solamente puede producirse ante la autoridad judicial en forma libre y espontánea y con pleno respeto a los derechos del imputado. En el nuevo Código de Procesal Penal contempla estas reglas que proyectan la agilidad normativa de los procedimientos penales y traslada “la confesión” como un medio de prueba exclusivo para desahogarse ante los jueces de garantía o el tribunal de juicio oral. Lo cual resulta totalmente compatible con lo que, expresamente, señala el artículo 20 Fracción VII Constitucional al referirse a la terminación anticipada del proceso penal cuando no exista oposición del imputado; ya que, textualmente refiere:

...Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La Ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al imputado cuando acepte su responsabilidad...”.

2. *La ampliación de los derechos de las víctimas.*

La reforma constitucional federal y el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua

La reforma constitucional incorporó medidas importantes en el artículo 20 apartado B de la Constitución Federal, que permitirán salvaguardar y garantizar con mayores mecanismos proce-

sales los derechos de las víctimas. En razón de que, a partir del 19 de junio de 2008, establece la norma constitucional, elementos sustanciales que permiten el fortalecimiento de las garantías de la víctima y el ofendido que está orientado a una mejor defensa de su integridad y su interés, así como una participación más activa durante el proceso penal.

En Chihuahua, a partir de enero de 2007, existen unidades orgánicas del Ministerio Público, que generan un fortalecimiento de las garantías de la víctima y el ofendido durante el desarrollo del procedimiento. Estas unidades fueron denominadas “Unidades Especializadas de Atención a las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder”, sus operadores proporcionan de acuerdo a una estructura y funciones coherentes, asesoría jurídica, atención médica y psicológica de urgencia; implementa medidas y providencias para su seguridad y auxilio, refuerzan la coadyuvancia de las víctimas con el fiscal que tiene asignado el caso penal, siendo facilitadores para que víctima u ofendido incorpore todos los datos o elementos de prueba con los que cuenta tanto en la investigación como en el proceso.

La reforma constitucional fue fielmente reproducida en la legislación procesal penal chihuahuense, respecto de los casos donde los menores de edad tienen calidad de víctimas u ofendidos tratándose de delitos de violación y secuestro, dado que, no están obligados a carearse con el imputado. En estas hipótesis, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley, y, salvaguardando la dignidad e integridad de las víctimas durante el procedimiento penal. Esta disposición no impide que la víctima u ofendido pueda intervenir y rendir su testimonio a través de los mecanismos apropiados, que el desahogo de este medio de prueba se lleve a cabo, sin poner en riesgo a las víctimas u ofendidos, evitando confrontarlos directamente con el imputado, como lo describe el artículo 121 fracción VII del nuevo CPP de Chihuahua.

En la fracción VII, del artículo 20 apartado B, de la Constitución federal, igualmente, se establecen plazos razonables, dentro de los cuales el procedimiento penal deberá tramitarse de

acuerdo a la legislación secundaria. Destacando en el Código Procesal Penal de Chihuahua, la determinación por parte de la autoridad judicial, de los plazos necesarios para el cierre de la investigación por parte del Ministerio Público, lo que sin duda, redundará en una mayor certidumbre y eficacia al procedimiento de investigación con un claro beneficio, tanto para las víctimas como para los imputados.

De esta manera, la mencionada legislación procesal, en el artículo 285 refiere: “Plazo Judicial para el cierre de investigación”. El juez competente, de oficio o a solicitud de parte, al resolver sobre la vinculación del imputado a proceso, fijará un plazo para el cierre de la investigación, tomando en cuenta la naturaleza de los hechos atribuidos y la complejidad de la misma, sin que pueda ser mayor a dos meses, en caso de que el delito merezca pena máxima que no exceda de dos años de prisión, o de seis meses, si la pena excediera de ese tiempo.

Del reforzamiento de los derechos y garantías de víctimas u ofendidas, en la nueva legislación procesal penal de Chihuahua, de especial significado aparecen las siguientes: a) su intervención en el proceso y en la etapa de ejecución de la sentencia condenatoria, de acuerdo a las atribuciones que le confiere el Código Procesal y la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad; b) el acceso a los registros y a obtener copia, salvo excepciones previstas en la ley; c) que el Ministerio Público le reciba todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, o bien, a constituirse en acusador coadyuvante, para lo cual podrá nombrar a un perito en derecho, autorizado en los términos de la Ley de Profesiones del Estado de Chihuahua, para que lo represente; d) ser informado de las resoluciones que finalicen o suspendan el procedimiento, si hay noticia de su domicilio; e) ser citado a intervenir en las audiencias convocadas para resolver sobre la extinción o suspensión de la acción penal o sobreseimiento del procedimiento, si tiene domicilio en el lugar; f) si está presente en el debate de juicio oral, a tomar la palabra después de los alegatos de clausura, y si compareció a la audiencia de ejecución de sentencia, igualmente deberá con-

cederse el uso de la palabra a la víctima u ofendido; *g)* a participar en el acto para el cual fue citado en el lugar donde se encuentre, cuando por su edad, condición física o psicológica se le dificulta asistir a la sala de audiencia oral; *h)* la recepción de asesoría jurídica, protección especial de su integridad física o psicológica, con inclusión de su familia inmediata, cuando reciba amenazas o corra peligro en razón del papel que cumple en el proceso penal; *i)* pedir la reapertura de la investigación cuando se haya decretado el archivo temporal; *j)* apelar del sobreseimiento; *k)* no ser objeto de información por los medios de comunicación o presentado ante la autoridad sin su consentimiento.

Para lograr el cumplimiento efectivo de la autoridad sobre estas garantías ampliadas y reforzadas en la Constitución federal, la legislación procesal penal de nuestro estado, añade que la víctima u ofendido será informada sobre sus derechos, en su primera intervención en el procedimiento. Y en los casos de delitos sexuales y de violencia familiar, la víctima contará con asistencia integral por parte de las unidades especializadas de la Procuraduría General de Justicia del Estado, quienes interverdrán con la debida diligencia, aplicando los protocolos emitidos.

De suma importancia, se contempla en dicha legislación procesal, la figura del acusador coadyuvante, cuando indica que en el plazo señalado por el artículo 301, la víctima u ofendido podrá constituirse como acusador coadyuvante, y en tal caso se le tendrá como parte para todos los efectos legales. En el caso que existan varias víctimas u ofendidos, deben nombrar un representante común, y si no alcanzan un acuerdo el juzgador nombrará uno de ellos.

Estas y otras más son instituciones procesales que en el territorio estatal cobran vigencia y que fortalecen los derechos de las víctimas, quienes en el nuevo modelo de justicia penal implementado han cobrado la importancia que históricamente se les había negado.