

LAS REFORMAS DE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Victoria ADATO GREEN*

Las reformas penales que afectan de forma directa o indirectamente el sistema de administración de justicia penal, se han producido en forma por demás abundante, tanto en el orden jurídico constitucional como en los códigos de procedimientos penales.

Veamos únicamente las de mayor trascendencia:

1. La del párrafo 2o. del artículo 16 constitucional del 8 de marzo de 1999, que eliminó la exigencia constitucional de acreditar los elementos del tipo penal como necesario para el ejercicio de la acción penal, y volvió al viejo concepto de cuerpo del delito.

La reforma de 1999, revela que las reformas constitucionales anteriores se realizaron sin el análisis y la reflexión correspondiente de la realidad de todo el sistema jurídico penal mexicano, en el cual el Ministerio Público en la averiguación previa, en el supuesto de que exista detenido, está obligado por el imperativo constitucional a no retener por más de 48 horas al indiciado. Este plazo puede duplicarse, tratándose de delincuencia organizada. El Ministerio Público deberá ordenar en estos plazos, su caso, su libertad o ponerlo a disposición del juez. En estos términos, era imposible acreditar los elementos del tipo penal y en gran cantidad de casos sin estar cubiertos los elementos del tipo penal, se ejercitaba la acción penal, lo que traía como consecuencia que los jueces penales al pronunciar sus determinaciones que resolvían la situación jurídica del imputado en 72 horas, tenían que emitir un auto de libertad lo que traía como resultado, en algunos casos, la impunidad y en otros que los medios de comunicación, por desconocimiento de la técnica jurídica, señalaran que los jueces actuaban en forma deshonesta, lo cual produjo gran desprecio del Poder Judicial.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por tanto, la reforma penal de 1999 nos parece acertada, siempre y cuando se considere que por “cuerpo del delito”, se entienda la existencia de los elementos que integran la descripción de la conducta o hecho delictuoso según lo determina la ley penal.

2. Las de los párrafos 9o. y 10o. del artículo 16 constitucional de fecha 3 de julio de 1996, que introdujeron la posibilidad para el Ministerio Público de solicitar autorización del juez federal para intervenir comunicaciones privadas, lo cual produjo un incremento en las cargas de trabajo de los jueces federales.

3. La del párrafo 1o. del artículo 19 constitucional de fecha 8 de marzo de 1999, en la que se precisan los requisitos que deben cumplirse para proceder a dictar un auto de formal prisión en la que, siguiendo el contenido normativo del artículo 16 reformado en marzo de 1999, sustituye la exigencia de acreditar los elementos del tipo penal y hacer probable la responsabilidad del indiciado, por los datos que arroje la averiguación previa los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. En relación con esta reforma al artículo 19 constitucional, se hace el mismo análisis crítico que se planteó respecto del artículo 16, advirtiendo, además, que para el ejercicio de la acción penal, se requieren los mismos requisitos que para la procedencia del auto de formal prisión, lo cual no es acertado en virtud de que son situaciones jurídicas diferentes. Esto afecta, en general, al sistema de administración de justicia en virtud de que una vez negado el amparo en contra de la orden de aprehensión, el juez deberá resolver sobre la situación jurídica del indiciado dentro de las 72 horas, emitiendo un auto de formal prisión.

4. La reforma a los párrafos 1o. y 2o. del artículo 20 constitucional de fecha 3 de julio de 1996, introduce la posibilidad de que aún tratándose de delitos no graves, el Ministerio Público pueda solicitar la negativa del otorgamiento de la libertad provisional bajo caución en las siguientes supuestos: cuando el imputado haya sido condenado con anterioridad por un delito calificado como grave o en el caso de que el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del imputado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad

La reforma aludida repite la regla de la reforma de 1993, de negar el beneficio de la libertad provisional bajo caución a los indiciados que se les impute la comisión de un delito grave, y deja a la legislación secunda-

ria la determinación de cuales son los delitos graves. La consecuencia de esta regla será, que en unos estados de la República no procederá la libertad provisional para determinados delitos y en otros respecto de los mismos delitos procederá, dependiendo esto del listado o del criterio que cada entidad federativa establezca para considerar como graves ciertos delitos, lo cual significa que se rompa con la garantía de igualdad que debe imperar para todos los gobernados.

Una novedad introduce la reforma de 1996 en la fracción I del artículo 20 constitucional: la facultad que se otorga al Ministerio Público de solicitar que se niegue la garantía de libertad provisional, aún en los casos en que ésta proceda. El pedimento del Ministerio Público, deberá aportar al juez los elementos probatorios, que establezcan que la libertad del imputado representa por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad o en el caso de que el imputado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley.

Estas novedades contenidas en la reforma de 1996, respecto de la negativa de la libertad bajo caución, determinan un incremento en la población recluida a título de prisión preventiva y, además, presión sobre el juzgador de resolver de manera inmediata respecto de los casos en que existe detenido durante la substanciación del proceso, lo que le resta la posibilidad de reflexión y de análisis detallado de las pruebas aportadas que le conduzcan a emitir una sentencia sin apresuramientos y que a la postre sea incuestionable.

5. La reforma al párrafo 4o. de la fracción X del artículo 20 constitucional de fecha 3 de julio de 1996 es un acierto, ya que confirma la que se había producido en 1993, en la que se otorga al indiciado, desde la averiguación previa, las garantías previstas en el artículo 20 constitucional en las fracciones I, II, V, VII y IX.

6. La reforma al párrafo 1o. del artículo 21 constitucional de fecha 3 de julio de 1996, consistió en precisar que el Ministerio Público le incumbe la investigación y persecución de los delitos, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. En suma, la reforma se limitó a incorporar la palabra “investigación” como facultad del Ministerio Público, a eliminar el adjetivo calificativo de la policía (antes era judicial) y a precisar que ésta auxilia al Ministerio Público. Así, la reforma de 1996, resulta ser intrascendente, por decir lo menos. Los con-

tenidos normativos de la Constitución no deben ser objeto de reforma por motivo tan baladí.

7. La reforma al párrafo 2o. del artículo 22 constitucional de fecha 3 de julio de 1996, establece que no se considere confiscación el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

8. La reforma del párrafo 3o. del artículo 22 constitucional de fecha 8 de marzo de 1999, establece que no se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables.

9. Finalmente, las reformas constitucionales de 1995 al Capítulo IV de la Constitución, que norma al Poder Judicial de la Federación, determinaron una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial que trascendió de manera fundamental en el sistema de administración de justicia de todo el país. La reforma esencialmente se concreta a establecer:

- a) La nueva integración de la Suprema Corte.
- b) La creación del Consejo de la Judicatura Federal como parte integrante del Poder Judicial de la Federación, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.
- c) El nuevo sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte.
- d) Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte.
- e) Determinar limitaciones, respecto de la permanencia en el cargo a los ministros.
- f) Señalar los impedimentos para ser ministro de la Suprema Corte.
- g) Indicar las prohibiciones para los ministros en el desarrollo de actividades y cargos dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro.
- h) Una nueva competencia de la Suprema Corte de Justicia, respecto de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, otorgando a las sentencias pronunciadas, en esta materia, efectos generales, en algunos casos.
- i) La competencia para los Tribunales Unitarios de Circuito en algunos casos de amparo indirecto y en materia de suspensión.

- j) La creación de un procedimiento para resolver el problema del incumplimiento de las sentencias de amparo y de la repetición del acto reclamado con la novedosa calificación de éstos en excusable e inexcusable.
- k) Por último, en 1996 la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De las diversas materias que formaron parte de la reforma constitucional, desde 1995, tiene especial trascendencia para la administración de justicia penal la relativa a la creación del Consejo de la Judicatura. El origen de los Consejos de la Judicatura como órganos administradores del Poder Judicial se dio en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial en un sistema en el que funcionaban los Ministerios de Justicia, en los cuales el Poder Ejecutivo tenía injerencia dentro del Poder Judicial, ya que aquél contaba con las facultades de adscripción y remoción de jueces y magistrados. Se advierte que en México, esta circunstancia no se presentó en consecuencia de que no funciona una Secretaría de Justicia dependiente del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, el motivo que dio lugar a que este órgano de administración del Poder Judicial en Europa, y que se integraba por personas designadas por el Poder Legislativo y por el Ejecutivo, de ninguna manera, en la realidad mexicana, representó el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.

Es verdad, que los ministros de la Suprema Corte, deben dedicar su tiempo completo al ejercicio de sus facultades jurisdiccionales; sin embargo, la administración del Poder Judicial federal podía haberse encargado a especialistas en administración, así como a jueces y magistrados designados por la Suprema Corte de Justicia. En este contexto, realmente se fortalecería en materia de independencia, al Poder Judicial. Por ello, es necesario el planteamiento de una reflexión profunda respecto de la pertinencia de la adopción de instituciones extranjeras, ajenas a la realidad mexicana.

La inoperancia de la reforma constitucional inicialmente planteada y que entró en vigor en 1995, en la cual se excluía a la Suprema Corte de toda intervención en nombramientos, adscripciones, ratificaciones y remociones de magistrados y jueces y de cualquier función administrativa provocó una contrarreforma al artículo 100 de la Constitución, en los párrafos 2o., 3o., 4o., 6o., 8o., 9o. y 10o. de fecha 11 de junio de 1999, en la

que específicamente destacan la de los párrafos 8o. y 9o. reformados en 1999, en donde se establece:

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Como se advierte las reformas de 1995 en lo relativo al Poder Judicial de la Federación se produjeron sin la reflexión y análisis.