

Punto por Punto
Régimen de excepción en el sistema acusatorio

31 de mayo de 2016

Ciudad de México

Relatora: Claudia Cristina Ruiz Gómez

PRESENTACIÓN

Con la convocatoria del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), y como parte del Proyecto Justicia de esa institución, el pasado 31 de mayo se llevó a cabo el décimo sexto desayuno-debate de la serie **Punto por Punto**, con el título **“Régimen de excepción en el sistema acusatorio”**.

A continuación se relatan los puntos de vista expuestos durante este evento¹, en el cual participaron como ponentes: Noé Ramírez Mandujano, exsubprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR; Catalina Pérez Correa, profesora-investigadora del CIDE; Alejandro Alberto Díaz Cruz, Secretario Técnico de la Unidad para la Implementación de la Reforma Penal del Consejo de la Judicatura Federal; y Alonso González Villalobos, experto en sistema de justicia penal.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes en el evento relatado en el presente documento no necesariamente reflejan la posición de CIDAC.

INTRODUCCIÓN

En el fenómeno criminal en México coexisten delitos complejos y delitos comunes, que deben ser atendidos por el aparato de justicia estatal con eficiencia y respetando los mismos derechos. Sin embargo, el artículo 16 constitucional establece una serie de restricciones bajo un régimen de excepción para delitos relacionados con delincuencia organizada, el cual perpetúa la noción de que el respeto a las garantías constitucionales contempladas en el caso delitos comunes está en conflicto con la eficiencia institucional cuando se trata de delitos complejos o graves.

Contrario al espíritu garantista de la reforma en materia de justicia penal de 2008, para delincuencia organizada se permite el uso del arraigo hasta por 40 días, se establece prisión preventiva obligatoria, se otorga valor probatorio a pruebas recabadas durante la fase de investigación que no puedan ser presentadas en la etapa de juicio y se limita el derecho de las personas acusadas de delincuencia organizada a comparecer a la pena cerca de su domicilio.² Esta laxitud en las garantías se aplica no a pocos casos, pues según datos del Inegi, por delitos establecidos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013, 932 personas fueron sentenciadas, había 1,970 procesadas registradas en las causas penales ingresadas a los juzgados de distrito durante ese año y 6,475 tenían causas penales en trámite.³

Pero más allá del número de casos, hay factores prácticos en la investigación, persecución y procesamiento de estos delitos que ponen en duda la capacidad de las instituciones para atenderlos. De acuerdo con Fondevila y Mejía Vargas, de 2001 a 2006, de 1,003 consignaciones, 242 fueron reclasificadas en delitos diferentes al de delincuencia organizada, lo que significa que casi un cuarto de las consignaciones se realizaron equivocadamente. "Se trata de un margen de error demasiado elevado en la aplicación de una ley que restringe garantías individuales durante la investigación ministerial".⁴ Igualmente, existen divergencias sobre cuál debe ser el estándar probatorio para acreditar el tipo penal y confusiones entre las figuras de asociación delictiva y delincuencia organizada. Adicional a esto, mucho se ha analizado la pertinencia y necesidad de una

² Cfr. Pérez Correa, Catalina, "La justicia que llegará en 2016" en El Universal, 29 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/catalina-perez-correa/nacion/2015/12/29/la-justicia-que-llegara-en-2016> (Fecha de consulta: mayo de 2016)

³ INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2014: resultados, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2015. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825074913.pdf (Fecha de consulta: mayo de 2016)

⁴ Fondevila, G. y Mejía Vargas, A, *Reforma Procesal Penal: Sistema Acusatorio y Delincuencia Organizada*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 28. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/pjn/pjn3.pdf> (Fecha de consulta: mayo de 2016)

nueva ley de delincuencia organizada que esté homologada al procedimiento penal acusatorio, así como su naturaleza, es decir, si deberá ser una ley general o federal. Esta omisión puede poner en riesgo no solo las capacidades institucionales para la investigación y el proceso, sino abrir una ventana a abusos por parte de la autoridad.

A lo anterior habría que añadir las implicaciones de la miscelánea penal, un paquete de reformas a 10 ordenamientos jurídicos, aprobada ya por la Cámara de Diputados y pendiente de discusión en el Senado, que pretende normalizar la excepción (para todos los delitos), lo que supondría, entre otras cosas, permitir una mayor dilación en la puesta a disposición de los detenidos, reducir las posibilidades de defensa en contra de la vinculación a proceso y extender a dos años la prisión preventiva. En ese sentido, es necesario cuestionar la conveniencia y justificación de estas modificaciones que, en principio, atentan contra el carácter garantista del sistema penal acusatorio.

Así, quedan al menos las siguientes preguntas que son urgentes de responder:

- a) ¿Las limitaciones a las garantías constitucionales realmente son necesarias para la aplicación de justicia en el caso de delitos complejos? ¿Hay evidencia que muestre mejores resultados en la investigación, procesamiento y sanción de delitos relacionados con delincuencia organizada?
- b) ¿El estándar probatorio para acreditar el tipo penal debe ser diferente al establecido para los demás delitos? ¿Debe regir un estándar simple o uno elevado que confirme la existencia de cadena de mando, puesto, responsabilidad y participación del imputado?
- c) ¿Cuál es el criterio práctico bajo el cual se están clasificando los delitos como de delincuencia organizada en México?
- d) ¿Qué delitos que pueden estar vinculados a actividades de delincuencia organizada, como homicidio, se están dejando en manos de las autoridades locales con herramientas limitadas para su investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución penal?
- e) ¿Es necesaria una nueva ley en la materia que regule de manera precisa el régimen de excepción? En caso afirmativo, ¿deberá ser una ley federal o general?
- f) En relación con la miscelánea penal, ¿cuál es la justificación de estas modificaciones legislativas? ¿Se trata de cambios que buscan compensar deficiencias en la operación de las instituciones de procuración de justicia?

RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN EN EL SISTEMA ACUSATORIO

Noé Ramírez Mandujano, exsubprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR: El concepto de delincuencia organizada ingresa a nuestro sistema jurídico desde 1993 con una reforma constitucional y en 1994 con una procesal, que básicamente tenían la finalidad de duplicar el plazo de la retención. En la definición se consideraba delincuencia organizada cuando tres o más personas se organizaran bajo las reglas de la disciplina y jerarquía para cometer, de manera permanente o reiterada, alguno de los delitos que ahí se mencionaban. En 1996, con la publicación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cambia este concepto, ya no se habla de disciplina y jerarquía; se crea la Unidad Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada en la PGR, integrada por unos cuantos ministerios públicos para la investigación de los delitos que señalaba la legislación, entre ellos, contra la salud, secuestro, incluso se introdujo el robo de vehículos, que para aquel entonces era de mucha incidencia. Con el paso del tiempo surgen otras unidades como la de lavado de dinero y en materia de investigaciones de delitos contra la salud, y finalmente se crea la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), conformada por seis unidades.

Para el combate a este tipo de delincuencia teníamos diversos instrumentos derivados de la misma ley, tales como el arraigo, los testigos colaboradores, las entregas vigiladas o los agentes encubiertos. El arraigo, en sus inicios, resultó muy eficaz, pero después, como muchos de ustedes saben, se aplicaba de manera excesiva, y también se abusó del uso de los testigos colaboradores. En cuanto a las operaciones encubiertas y las entregas vigiladas, que es una técnica especial de investigación que consiste en dejar pasar cosas (armas, dinero) y darles seguimiento hasta que lleguen a su destinatario final, la ley no especificaba cómo hacerlas. Los policías judiciales las llevaban a cabo de manera muy primitiva, y como no había una disposición legal que definiera quién debía autorizarlas, el que dejaba pasar un cargamento y se le iba una parte, terminaba en la cárcel. Las operaciones encubiertas eran, de igual forma, muy limitadas, porque no había una reglamentación.

Posteriormente, la reforma del 18 de junio de 2008 estableció un régimen de excepción para el tratamiento de la delincuencia organizada. Con esta, se elevaron a rango constitucional diversos instrumentos como el arraigo, se modificó la definición de delincuencia organizada en el artículo 16 y en el artículo 18 se previó que para los sentenciados por ese motivo no sería aplicable la compurgación de penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, pero no me parece que eso tenga relación

alguna con la investigación de los delitos. Para quien no lo sepa, yo estuve preso cuatro años y medio en Tepic, Nayarit, porque testigos colaboradores me acusaron de formar parte de la delincuencia organizada. Estando ahí me percaté de algo muy lamentable: el delito de delincuencia organizada fue utilizado como el "san Benito", es decir, era muy sencillo detener a alguien y, bajo el pretexto de que estaba organizado, someterlo las reglas especiales de la ley, aunque después no se decretara un auto de formal prisión por delincuencia organizada, y también con eso bastaba para ejercer acción penal ante un juez que tuviese jurisdicción donde se ubicara un penal de máxima seguridad. La preocupación era que la persona se sustrajera de la acción de la justicia, como sí ha ocurrido en algunos casos, porque los penales no tienen las medidas de seguridad necesarias para contener a verdaderos delincuentes.

Asimismo, en el artículo 18 se contempla la restricción de comunicaciones de inculpados y sentenciados. Cuando estuve interno seguramente intervenían mis comunicaciones sin autorización judicial, y de nueva cuenta, la pregunta es ¿qué tiene que ver eso con la investigación de los delitos? Más bien la autoridad lo que pretende es obtener información que los lleve a conocer los vínculos de la persona detenida.

En el artículo 19 se estableció la prisión preventiva oficiosa para este tipo de delitos. En mi opinión, habría que hacer una diferenciación entre algunos delitos del fuero común o convencionales, para considerar otros delitos del fuero federal y los de delincuencia organizada, porque ninguno de los que estamos aquí presentes anda con un chaleco antibalas, un cuerno de chivo en la mano y en vehículos blindados, pero quienes sí lo hacen desde luego requieren un trato distinto; y hay personas que, aunque no traigan chaleco antibalas, tienen otro tipo de actividades, que serían los delincuentes de cuello blanco. Yo hubiera estado dispuesto a portar un brazalete, sin embargo, para la autoridad era preferible que estuviese arraigado y que no pudiera ejercer plenamente mi derecho de defensa, porque lo ejercía a través de mi abogado, cuyo desempeño muchas veces era deficiente, y me tenía que conformar con eso, pues además no podía tener acceso a otras imputaciones y había una restricción para conocer de manera directa mi expediente.

En el artículo 19 también tenemos la suspensión del proceso y plazos para la prescripción de la acción penal en caso de que el inculcado evada la acción de la justicia o sea puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero. Creo que, como lo plantea CIDAC, esta es una manera de compensar las deficiencias de la autoridad, porque hay miles de órdenes de aprehensión que no se cumplimentan por corrupción. Si ustedes ven el seguimiento que se les da, hay informes que son contradictorios. Por ejemplo, el policía dice que la persona en contra de la cual se libró la orden de aprehensión ya murió, está en el extranjero o que su domicilio no existe, porque la numeración de la calle llega hasta el

22 y el número registrado es el 23, en fin. Por supuesto, no son todos los casos, hay policías honestos.

Otra disposición es la potestad de la autoridad judicial para autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador. Yo entendería que son los datos del acusador oficial, no del particular, porque tenemos una previsión de reserva de identidad de víctimas u ofendidos. Como servidor público, nunca busqué que no se revelara mi identidad. Incluso en Colombia esto no funcionó, a los fiscales y a los jueces los ejecutaron, porque, tarde o temprano, se conseguía esa información, aun cuando estaban protegidos.

En el artículo 20 se contemplan beneficios en favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en esa materia (testigos colaboradores), así como la posibilidad de que las actuaciones realizadas en la fase de investigación tengan valor probatorio cuando no pueden ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Al parecer, el propósito es evitar que el testigo colaborador se exponga públicamente y sufra un atentado por los miembros de la delincuencia organizada. Esa estrategia se utilizó conmigo, pretendían que en mi proceso no comparecieran los testigos colaboradores, y yo los quería ver cara a cara, conocer sus reacciones inmediatas a lo que yo les cuestionara. Sin embargo, la autoridad insistía en que se llevara a cabo por exhorto; evidentemente, yo no los iba a tener enfrente y mi abogado pudiera no repreguntar a cuestiones que para él era insignificantes o sin importancia, y para mí no. Después de varias argucias por parte de la autoridad, se logró que compareciera el testigo. Una magistrada de un tribunal unitario, al argumento de que les preocupaba lo que pudiera sucederle a esa persona, contestó: "si el Estado no es capaz de proteger a sus testigos o a sus víctimas, ¿entonces quién los va a proteger?".

Resguardo de identidad y otros datos personales de la víctima u ofendido. La víctima, sobre todo en el caso de secuestro, no quiere volver a ver a sus secuestradores ni denunciarlos, pues estos, en ocasiones, cuando llaman a los familiares los amenazan diciendo que no lo hagan, porque el Ministerio Público o los policías trabajan para ellos. Entonces, la víctima pide protección, y como el Estado no tiene la capacidad para proveerla, le ofrece la reserva de identidad. Ese temor, real o ficticio, a veces se cubre con tratamientos psicológicos, pero las víctimas preferirían que no se conociera su identidad, a pesar de que el secuestrador sabe perfectamente quién le está haciendo la imputación, a menos que se trate de un falso testigo, como en mi caso.

La extinción de dominio de bienes también es una figura relacionada con la delincuencia organizada. En el proceso penal estamos acostumbrados a asegurar los bienes y en sentencia se decomisan, y este es un caso distinto, ya que el Estado se los apropia más

rápidamente a través de estas acciones, sin tener que esperar un proceso en el que se dicte sentencia.

La última disposición constitucional que quiero mencionar es la exclusividad del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada. La propuesta del Ejecutivo federal era una ley general, sin embargo, el Legislativo decidió que fuera una ley federal, lo que suscitó que se empezaran a crear tipos penales de diversa índole con previsiones muy distintas; se consideraba delincuencia organizada al que cometía delitos con explosivos, el sicariato, etc. Los legisladores de los estados, a su vez, generaron leyes de delincuencia organizada locales como Baja California, Jalisco, Distrito Federal, Morelos, una parte del Código de Procedimientos Penales de Chiapas, y a final de cuentas, para lo único que requerían esa ley era para la duplicidad de la retención.

Catalina Pérez Correa, profesora-investigadora del CIDE: En 2008 se pasaron dos reformas distintas que se presentaron como un solo paquete, una es el cambio a un sistema penal acusatorio y la otra es esta que el maestro Noé Ramírez acaba de describir, el sistema penal de excepción para los delitos de delincuencia organizada. El primero amplía los derechos de las víctimas y de los acusados, establecía juicios orales, etc.; en tanto que el segundo los restringe. Uno de los detalles que hay que entender es que el régimen de excepción para delincuencia organizada entró en vigencia en el 2008, mientras que el sistema penal acusatorio apenas comenzará en junio, lo que le dio una ventaja a esta manera de operar que limita derechos y también, de cierta forma, acostumbró a las instituciones a actuar en un sistema en el cual tienen que rendir menos cuentas de lo que hacen. Ahora que estamos llegando al punto culmine de esta reforma, lo que vemos es que se empiezan a plantear otras modificaciones legales para restringir aún más el sistema penal acusatorio y ampliar el sistema de excepción, y a continuación les voy varios ejemplos de ello.

El primero tiene que ver con el Código de Justicia Militar que recién se aprobó en el Congreso. El Código lo que busca es dar algún tipo de certeza jurídica ante la actuación del ejército en materia de seguridad pública, pero se incluyeron cosas que son realmente graves. Una es que se autoriza a los militares a llevar a cabo la inspección del lugar de los hechos, inspección del lugar distinto al de los hechos, inspección de personas, revisión corporal, inspección de vehículos, levantamiento e identificación de cadáveres, todo esto sin autorización del juez de control; además, se permiten los cateos a domicilios particulares con la autorización de los jueces. En otras palabras, se está ampliando un régimen de excepción, en el que, por si fuera poco, confundimos las tareas de seguridad

nacional con las de seguridad pública, bajo la excusa de hacer frente a los delitos de delincuencia organizada.

Aunado a lo anterior, en estos momentos está detenida en la Cámara de Diputados la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional sobre la suspensión de garantías en el país. Este proyecto de ley, que se está discutiendo y se aprobó en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, da enormes facultades al Ejecutivo y establece muy pocos contrapesos de parte del Legislativo y del Judicial. Solo para que se den una idea, les comento que contempla que para revertir la suspensión de garantías, la Corte debe tener una mayoría, como si tratara de una acción de inconstitucionalidad; no prevé ningún mecanismo de revisión legislativa mientras está en vigencia la suspensión de garantías y el Ejecutivo puede cambiar los términos y la duración sin pasar por el Congreso, simplemente lo puede hacer con la Comisión Permanente. Como pueden ver, con esto, estamos poniendo en riesgo todo el sistema penal acusatorio en el que tanto se ha trabajado.

Tercer ejemplo, la Ley General contra la Tortura que, de igual manera, está por aprobarse y se detuvo al final del periodo ordinario de sesiones. La Ley General, si bien agregó muchas cosas para prevenir esta práctica como que no solamente sean responsables las personas que cometen los actos de tortura, sino también las autoridades que están por encima de ellos, tiene un serio problema: contempla tres excepciones para hacer admisibles las pruebas obtenidas bajo tortura. Para entender esto, no debemos considerar a cada una de esas legislaciones por separado, se trata de un conjunto, de una estructura normativa con la que se fortalece el régimen de excepción, que incluye el arraigo, mediante el cual se puede desaparecer o sustraer del mundo legal a una persona por un tiempo amplísimo, y se promueven condiciones para el exceso de la discrecionalidad, la tortura y las violaciones al debido proceso y a los derechos fundamentales.

El último ejemplo es acerca de la miscelánea penal, para la que ya hay contrapropuestas, porque realmente está debilitando el sistema penal acusatorio. Uno de los puntos más problemáticos es la reforma al artículo 149 del Código Nacional de Procedimientos Penales, con la cual no se considerará como dilación para la puesta disposición llevar a la persona detenida a un Ministerio Público distinto al del lugar donde sucedieron los hechos; es decir, si a alguien lo detienen en las montañas de Guerrero, podrán trasladarlo hasta una agencia del Ministerio Público de la Ciudad de México o de Toluca, sin que eso represente una violación al debido proceso o una dilación en términos del artículo 16 constitucional.

Otra cosa muy grave de la miscelánea penal es que se amplíe el plazo para la prisión preventiva de uno a dos años, como está en la Constitución, pero además, si el procesado acusa que hubo actos de tortura, se suspende el procedimiento mientras eso se investiga.

Lo anterior significa que una persona puede estar en prisión preventiva 5 o 6 años sin que ello represente un exceso el uso de dicha medida, porque el procedimiento no se reanuda hasta que no concluya la investigación de los posibles actos de tortura. Esto no es bueno, porque si ya había una restricción del uso de la prisión preventiva a un año en un esfuerzo por tener procedimientos más eficientes, lo que estamos haciendo es, de nuevo, tratar de compensar las deficiencias institucionales y de los operadores de justicia al darles dos años para que puedan resolver los juicios.

Para afrontar la situación de inseguridad que se vive en el país hemos optado por el uso de este sistema excepcional, así como de las fuerzas federales para aplicar las normas penales y llevar a cabo las tareas de seguridad pública. Una de las cosas que escribo hoy en mi artículo en *El Universal* es que, en lugar de tratar de acercar a esas instituciones hacia las características de una actividad que es propiamente de la autoridad civil y del régimen ordinario, estamos llevando a la seguridad pública a un régimen de excepción, alejándola de la transparencia, de la lógica que debería regir la responsabilidad civil, y acercándola más a lo que sería un fuero militar. Por ello, una de las propuestas que hago es que si no nos queda de otra y necesitamos al Ejército, a la Marina y a la Policía Federal cumpliendo con esas tareas, tenemos que hacer lo contrario, acercar a las autoridades castrenses hacia una lógica de responsabilidad civil, porque lo que estamos viendo ahorita es que el régimen ordinario se vuelve cada vez más excepcional y el régimen excepcional se vuelve cada vez más ordinario. Y esto no solamente se evidencia en legislaciones particulares, sino en el conjunto de modificaciones legales que se ha venido haciendo a lo largo de los últimos meses.

Alejandro Alberto Díaz Cruz, Secretario Técnico de la Unidad para la Implementación de la Reforma Penal del Consejo de la Judicatura Federal: Ya escuchamos dos perspectivas distintas del régimen de excepción, una sobre la operación y otra académica. Yo trataré de centrarme en un tema eminentemente procesal relacionado con el estándar probatorio que debe observarse para la demostración del delito de delincuencia organizada, que por sus características se inscribe dentro de lo que la doctrina ha denominado derecho penal del enemigo. He reflexionado mucho sobre ello y, salvo por algunas características que marca la Constitución, no sé hasta dónde se justifica que el delito de delincuencia organizada sea considerado como de excepción; a mi juicio, parecieran más bien procedimientos especiales con requisitos especificados en la propia Constitución.

En el sistema tradicional, hay un sistema tasado para la valoración de la prueba; el sistema acusatorio toma distancia completamente de esta visión al incorporar un esquema de libre

valoración orientada por la lógica, las máximas de la experiencia y la prueba científica. Si revisamos en la Constitución las reglas relacionadas con delincuencia organizada, veremos que no hay una porción normativa que restrinja la presunción de inocencia en la vertiente de estándar probatorio; solo hay ciertas limitaciones o acotaciones en algunas técnicas de investigación, la ampliación de plazo de la retención, sobre si se valoran o no determinados datos de prueba recabados durante la investigación. De manera que a la pregunta de cuál debe ser el estándar que debemos exigir para demostrar un delito catalogado como delincuencia organizada, la respuesta es el de suficiencia de prueba. Pero ¿cuándo tengo suficiente prueba para concluir que los hechos de una acusación están demostrados? Hay esencialmente dos parámetros para distinguir si las pruebas con las que cuenta el Ministerio Público son suficientes o no: primero, que no exista una versión alterna de los hechos y, segundo, que aun cuando haya una versión alterna, los indicios de cargo sean lo bastante sólidos para desvirtuar o restar alcance demostrativo a los indicios de descargo.

La suficiencia probatoria también incluye un tema relativamente complejo, porque, como ya mencioné, en el nuevo sistema de justicia penal se incorpora la libre valoración de la prueba, y esto implica utilizar el estándar de prueba “más allá de toda duda razonable”. Incluso en Estados Unidos, donde lleva más de 200 años de aplicación, los doctrinarios y la judicatura no se ponen de acuerdo en definir en qué consiste o qué significa este estándar, y se han realizado ejercicios argumentativos en la jurisprudencia de la Corte Nacional, en los que se dan distintos parámetros para superar este concepto de demostrar la culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Hasta aquí parecería sencillo identificar el estándar de prueba que debemos exigir para demostrar los hechos materia de la acusación. Sin embargo, es preciso tener en mente, por un lado, que a pesar de que hay iniciativas para crear una nueva Ley Federal de Delincuencia Organizada, lo cierto es que al día de hoy no se cuenta con ella, y por otro, que estamos a menos tres semanas de que venza el plazo establecido en la Constitución para que entre en vigor el nuevo sistema de justicia penal en todo el país y aún falta por implementarse en cuatro estados. Y la pregunta que surge es ¿cuál debe ser el tratamiento procesal de los hechos considerados como delincuencia organizada?

En el artículo transitorio cuarto del Código Nacional se señala que quedaran derogadas todas las normas que se opongan a dicho decreto –por el que se expide el Código–, salvo las leyes relativas a la jurisdicción militar y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Entonces, para la solicitud de una orden de aprehensión, de cateo o de intervención de comunicaciones telefónicas, ¿qué legislación procesal que debe aplicar el Ministerio Público? Conforme al citado artículo, sería la Ley Federal de Delincuencia

Organizada en vigor, pero esta ley sigue hablando, entre otras cosas, de técnicas de investigación que no requieren autorización judicial y del Ministerio Público como autoridad en el procedimiento penal y no como parte. Por tanto, podemos advertir que la Ley Federal de Delincuencia Organizada es totalmente incompatible con la lógica del sistema penal acusatorio. Y esa es precisamente la idea que yo quería dejar sobre la mesa, la incompatibilidad, porque la ley vigente desde luego se inscribe en una dinámica del sistema tradicional. Ese es, en mi opinión, uno de los problemas más serios: la operatividad del régimen de excepción en el marco del nuevo sistema de justicia penal.

Alonso González Villalobos, experto en el sistema de justicia penal: Me parece que hay consenso en las tres posturas que ya se presentaron, y quisiera compartir con ustedes algunos ejemplos concretos de la Ley Federal de Delincuencia Organizada y del dictamen que modifica dicha ley, aprobado el 29 de abril en la Cámara de Senadores, para dejar muy marcado por qué este régimen excepcional, que se constitucionalizó en 2008, pero venía existiendo desde mucho tiempo antes, es absolutamente incompatible con un sistema de justicia penal que pretende inscribirse en la lógica de los derechos humanos, de la transparencia, del debido proceso, del derecho amplio a la defensa.

El primer ejemplo es la puerta cerrada. Las leyes indican que cuando sea necesario para proteger la integridad o la vida de testigos, peritos o imputados, las audiencias se llevarán a cabo a puerta cerrada. Esto es un reconocimiento a la incapacidad institucional de proveer seguridad pública. El principio de publicidad que ordena la apertura de las audiencias no tiene que ver nada más con el tema de la chismografía, sino con que los juzgadores asuman la responsabilidad de tomar las mejores decisiones para resolver el conflicto concreto que se les plantea. En ese sentido, la publicidad es un derecho activo de todos nosotros, debemos tener la posibilidad de saber cómo es que se toman las decisiones al seno del Poder Judicial. El reservar este principio solamente debería proceder cuando no hay otra manera de proteger bienes que están siendo afectados por el acto procesal y que no se corresponden con seguridad pública, como el interés superior de la niñez. Ahí donde tengamos un imputado, un testigo o una víctima menor de edad, en un caso de violación, de pederastia o de abuso sexual, quizás convenga limitar el espacio público, pero son situaciones excepcionales; cuando la Ley Federal lo autoriza prácticamente como regla general está violando nuestro derecho a saber cómo funciona la maquinaria judicial.

El segundo son los testigos sin rostro. El señor exsubprocurador ya nos platicó su caso personal, y como ese, hay cientos en los que la persona imputada no puede ver ni interactuar con aquellos que lo señalan como el autor de un hecho delictivo, lo que viola

cualquier cantidad de principios de debido proceso (contradicción, publicidad, defensa adecuada, en fin). Esto me recuerda a la Edad Media, cuando el monarca se asumía a sí mismo como el ejecutor de las decisiones divinas y, como tal, tenía derecho a decidir el destino del súbdito sin darle oportunidad de defenderse.

Otro ejemplo, que viene desde antes de la reforma de 2008 y está no solo en la Ley Federal de la Delincuencia Organizada, sino en la regulación de la extinción de dominio, es la reversión de la carga de la prueba. Esto significa que el gobernado que, de alguna manera, se encuentre vinculado con una investigación de delincuencia organizada, puede ver sus bienes afectados y tendrá que demostrar su inocencia. Yo he tenido varios clientes a quienes, de la noche a la mañana, les aseguraban sus propiedades por ser vecinos de un narcotraficante, y demostrar que el vecino es el narcotraficante y no uno, se vuelve un verdadero calvario. Esa reversión de la carga de la prueba es perversa e incompatible con un régimen de limitación del poder público, en el que la autoridad únicamente puede afectar a la sociedad civil en la medida en que demuestre que existe causa para ello.

Un tema también muy preocupante es la preconstrucción de la prueba, esto es, la utilización de los medios de investigación para construir prueba que será válida para fundar sentencia, y una extensión adicional que es que cuando haya una sentencia judicial, nacional o extranjera, que decrete la existencia de delincuencia organizada, ya no habrá necesidad de probarla en el proceso concreto. De forma tal que si alguien es sujeto de un procedimiento en el estado de Chiapas y se encuentra que en efecto existe delincuencia organizada, luego en Chihuahua, si se le acusa de uno de estos delitos de excepción, el fiscal será relevado de la obligación de acreditar el supuesto material (la delincuencia organizada), porque ya hay una sentencia que lo dice, y lo único que tendrá que demostrarse es la participación en los hechos.

Lo más grave de todo es que los delitos de este régimen de excepción no se limitan a aquellos que son concebidos como los causantes de la decadencia social (tráfico de personas, de órganos, narcotráfico), sino que, en función de la redacción de la ley, muchísimos de los ilícitos comunes (defraudaciones fiscales, por ejemplo) podrían entrar en la categoría de delincuencia organizada. Además, hay una serie de incentivos perversos desde la primera Ley Federal. Si alguno de ustedes, como abogado defensor, intentó alguna vez ingresar a la UEDO (ahora la SEIDO), sabrá que era bastante complicado lograrlo, y la Ley Federal dice, entre otras cosas, que solo podrán tener acceso a los registros de la investigación, el imputado y su defensor que haya aceptado el cargo. A mí me ocurrió en muchas ocasiones que llegaba a la UEDO y no podía entrar, porque no me habían nombrado defensor, pero cómo me iban a nombrar si no podía entrar.

Esta es la situación actual de nuestro país. Como litigante y como académico, como mexicano interesado en el tema, propongo dos cosas. La primera es aceptar la realidad: México ha optado por un régimen de excepción. Esa fue una decisión política, no jurídica, y en tanto no logremos estandarizar los procedimientos, tenemos que aceptar que ese régimen de excepción existe y deberíamos apostarle por regularlo de forma tal que no contamine el resto de la procuración y administración de justicia. Catalina Pérez Correa comentaba que el sistema acusatorio va retrasado respecto del régimen excepcional. Desde hace cuatro años está listo un proyecto de ley nacional contra la delincuencia organizada, producto de la deliberación entre un montón de académicos y miembros de la sociedad civil, cuya finalidad es aislar el régimen excepcional del régimen ordinario, pero que no ha sido escuchado por los tomadores de decisiones.

El actual proyecto de reforma a la Ley Federal no sirve para nada, sigue siendo violatorio de los principios esenciales del debido proceso, y lo más curioso es que si ustedes ven el dictamen, notarán que parte de la justificación radica en invocar los artículos 8.2 de la Convención Americana y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, es decir, instrumentos internacionales que precisamente señalan que no se puede hacer lo que están planteando. Por tal motivo, mi segunda propuesta es la creación de una ley de la misma envergadura que el Código Nacional de Procedimientos Penales para regular la actuación de la autoridad en los casos de régimen de excepción, pues solo así podremos salvar al sistema acusatorio de la contaminación de la que está siendo objeto. No se le puede pedir a un agente del Ministerio Público ni a un juez federal que piensen bajo una metodología cuando se trate de un delito común (una violación a las leyes ambientales, por ejemplo), y bajo otra cuando sean casos de narcotráfico o de trata de personas; eso no es humanamente posible, es como asumir que nuestros jueces y agentes del Ministerio Público son esquizofrénicos. Si queremos cambiar la forma de operar de los intervinientes en el proceso penal – incluidos los abogados particulares, desde luego– necesitamos poner condiciones estructurales para ello.

SESIÓN DE DEBATE

María de Lourdes Rodríguez, abogada: ¿Qué hacer cuando estas figuras del régimen de excepción transgreden los derechos humanos, puesto que la autoridad las crea y también supuestamente las combate? Creo que estamos ante un verdadero problema, porque nos comentan que se trata de ampliar el plazo de prisión preventiva, pero, de acuerdo con Foucault, las prisiones solo generan criminales, y por otro lado, el doctor Alejandro Díaz mencionaba el derecho penal del enemigo, que le aplicaron al maestro Noé, y por la simple sospecha se detiene a una persona.

Ernesto Gutiérrez Pérez, abogado: Yo me dedico a la capacitación y certificación de habilidades bajo estándares de competencia ISO 17024, así como a generar sistemas de gestión, solución de problemas y creación de áreas de oportunidad. Y precisamente veo aquí una gran oportunidad para echar a andar todas las propuestas que se han hecho. Una sugerencia es crear estándares de competencia para decir “así no procede” o “así debe hacerse tal o cual cosa”. De hecho, me costó mucho generar el primer estándar de competencia a nivel ISO para técnicas y habilidades en juicios orales, pues hay mucha renuencia a pensar que la base del éxito es la capacitación y se cree que una certificación es nada más obtener un documento. Lo segundo muy importante es capacitar bajo esos estándares y promover el nuevo sistema. Nosotros damos cursos gratuitos al público en general para que sepa qué es, porque si tenemos a la sociedad de nuestro lado, nos va a apoyar en lo que estemos emprendiendo.

Dayra Vergara, Comisión Nacional de Derechos Humanos: Me gustaría conocer la opinión de los ponentes sobre el régimen de excepción en materia de justicia para adolescentes. ¿Cómo conciliar el interés superior de la niñez con este régimen?

José Luis Chávez, Colegio de Abogados del Valle de Texcoco: ¿Qué hacer cuando el debido proceso nos deja la percepción de que el proceso no es debido? Me explico: a veces, por la falta de capacitación –o quizá por negligencia por parte de la policía en la investigación–, cuando no se cumple con algún requisito, vemos a los delincuentes en la calle y a la sociedad reclamando, porque les parece increíble que hayan dejado en libertad al violador o al secuestrador. Estamos a unos días de que entre en vigor el sistema acusatorio en todo el país y, en mi opinión, ni la gente de los juzgados ni las policías de investigación están preparados.

Arturo Castro, vicepresidente del Observatorio Ciudadano por la Legalidad y la Justicia del Consejo de la Judicatura Federal: Al representante del Consejo de la Judicatura Federal, quiero comentarle que hemos estado solicitando al ministro presidente desde que tomó posesión una audiencia y aún no nos ha respondido. Creo que si debemos trabajar con la sociedad y en la transparencia, el ministro presidente lo primero que tendría que hacer es consultar con el Observatorio Ciudadano.

Anahí Guerrero, UNAM: ¿Qué tan viable es aplicar el derecho convencional para defender derechos humanos cuando se cae en el régimen de excepción?

Noé Ramírez Mandujano, ex subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR: Sobre el plazo de la prisión preventiva, la Constitución señala que durará como máximo dos años, siempre y cuando no se esté ejerciendo el derecho de defensa, en tanto que el Código Nacional de Procedimientos Penales da un año, y al parecer ya se aprobó una modificación para que se ampliara a dos años con la misma salvedad de que si en ese lapso no se está ejerciendo el derecho de defensa, se dejará en libertad a la persona y se le aplicará una medida cautelar, que en este caso lo procedente sería el resguardo domiciliario que fue impugnado de inconstitucional por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Lejos de proponer una reforma, porque en este sentido fue más garantista el Código Nacional, si yo fuera agente del Ministerio Público procuraría que se desahogaran las pruebas dentro del periodo establecido para que se dicte una sentencia y no buscaría ampliarlo, aunque así esté en la Constitución, desde luego, pero también en la Constitución desde 1917 estaba previsto un año para ser juzgado y nunca se juzgó a nadie en 12 meses. En mi caso, después de cuatro años y medio se dictó la sentencia, y en esta el juez decía que no sabía por qué me habían dictado formal prisión si no tenían elementos para ello.

En cuanto al derecho penal del enemigo, aun siendo subprocurador, escribí un artículo de que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es un derecho penal del enemigo, al igual que la Convención de Palermo. Y efectivamente tiene las características que nos han mencionado, que es un amplio adelantamiento de la punibilidad, porque sanciona actos preparatorios y las sanciones no son las adecuadas, es decir, en una escala el acto preparatorio debería tener una sanción menor, luego seguiría la tentativa y, por último, el delito consumado, pero muchas veces rebasa la pena del delito consumado. Además, hay una considerable restricción de garantías procesales y beneficios penitenciarios.

Respecto de lo que dijo José Luis Chávez del Colegio del Valle de Texcoco, creo que es realmente preocupante para la autoridad este nuevo sistema, porque en el tradicional, cuando el inculcado decidía responder a las preguntas del Ministerio Público, el MP decía "reservo mi derecho para ejercerlo en su momento procesal oportuno", y yo pensaba "el momento procesal oportuno es este, no hay otro". Un agente del Ministerio Público que participa en un juicio oral sin tener información es como un CPU vacío, sin datos, y por más que uno le busque, la computadora no va a funcionar. Entonces sí necesitan prepararse para trabajar en un sistema acusatorio.

Catalina Pérez Correa, profesora-investigadora del CIDE: Yo solo agregaría que concuerdo con lo que dice Alonso, en el sentido de que hay detrás una decisión política para que toda esta cuestión del régimen de excepción sea así. Entonces se está legislando para tener un sistema más abierto y respetuoso de los derechos de los inculpados y de las víctimas, pero, al mismo tiempo, no hay voluntad política de fondo para que se implemente de esa forma.

Por lo que hace al régimen de excepción en la justicia para adolescentes, me parece que lo que vemos ahí es todavía más grave que en los otros casos. Si uno da un vistazo a lo que está sucediendo, la mayor parte de los delitos tienen que ver con drogas, por lo que caen de nuevo en esta justicia excepcional, y no es solo eso, sino que las penas cada vez son más largas y tenemos estados como Aguascalientes que contemplan, si mal no recuerdo, 15 años o más de cárcel para los adolescentes. Estamos haciendo frente a un problema de seguridad pública con más y más instrumentos punitivos, que además no reconocen los derechos constitucionales de quienes son acusados e investigados, y se trata de hacerlo al margen de lo que establece la Constitución o, en el peor de los casos, constitucionalizando lo que tendría que estarse evitando.

Alejandro Alberto Díaz Cruz, Secretario Técnico de la Unidad para la Implementación de la Reforma Penal del Consejo de la Judicatura Federal: Sobre el planteamiento de si la simple sospecha es suficiente para llevar a cabo la detención de una persona investigada o acusada por delincuencia organizada, parecería complicado justificarlo. Sin embargo, la Constitución señala los requisitos para decretar la detención. Por ejemplo, el artículo 16 dispone que "no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión."⁵ Y el artículo 316 fracción IV del Código Nacional nos dice que "se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo...".⁶ Esta regla es aplicable para todos los delitos, no solo en el caso de delincuencia organizada. Y ustedes se preguntarán ¿cuáles son las ventajas que ofrece el nuevo sistema de justicia si se

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917, art. 16, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de marzo de 2014, art. 316, fracción IV, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm>

contempla un estándar mucho menor que en el tradicional? La respuesta es simple: lo que pretende el nuevo sistema es que en el procedimiento se respeten las garantías de defensa, que se observen todos los principios que conforman el debido proceso.

En cuanto a si es viable aplicar el derecho de fuente internacional, diría que el régimen de excepción, más que violentar derechos fundamentales, lo que hace es limitar algunos. Alonso González ya señaló cuáles son las incompatibilidades de la ley reglamentaria. Sin embargo, a nivel constitucional no observamos vulneración a ciertos derechos, solo hay restricciones como la ampliación del plazo constitucional, el arraigo, las condiciones en las que una persona compurgará el delito. Me parece que si bien este régimen de excepción es bastante cuestionable, no debemos perder de vista que incluso está regulado y previsto por países de primer mundo, en donde se supone que hay un elevado respeto a los derechos fundamentales y, no obstante, cuentan con él. De lo que se trata aquí es de ver hasta qué punto su regulación debe acercarse o estar en consonancia con los principios de un Estado democrático de Derecho, es decir, respetar derechos y garantías fundamentales.

Carlos Ríos Espinosa, consultor en justicia penal y derechos humanos: Creo que es importante distinguir los mecanismos para la persecución de la delincuencia organizada que son perfectamente legítimos, como los previstos, entre otros instrumentos internacionales, en la Convención de Palermo. En ese sentido, disiento del señor Ramírez Mandujano. La Convención de Palermo es muy clara y jamás establece un régimen penal de excepción; ustedes podrán ver en su articulado la idea de que siempre se tienen que respetar las garantías del debido proceso. Desafortunadamente, en México, la regulación de la delincuencia organizada la hemos pensado como un derecho penal de excepción, y se complica mucho la situación, porque las entidades federativas son las que sufren la delincuencia organizada y habría que tener competencias para hacer una persecución eficaz. Sin embargo, en nuestro régimen sí hay una serie de temas que entran en tensión con el derecho convencional, en primer lugar, como se ha comentado aquí, el arraigo, que no hay un solo órgano internacional de derechos humanos que no lo haya cuestionado como una forma ilegítima de persecución y detención de las personas. Otro ejemplo es la excepción para el desahogo de pruebas en los juicios orales que tenemos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En este momento, hay una minuta aprobada por el Senado de la República de modificaciones y adiciones a la Ley Federal que tiene muchos problemas, empezando desde el punto de vista sustantivo, pues establece un tipo penal abierto que es completamente inconsistente con la definición que prevé la Constitución. El artículo 2er señala que se sancionará a quien participe en las actividades ilícitas de la organización

criminal u otras de distinta naturaleza –esa es la expresión que usa la ley reformada que ahora está en manos de la Cámara de Diputados–, entonces el jardinero, el cocinero o la persona que hace la limpieza de la casa podría ser acusado y procesado por delincuencia organizada, dado que contribuye al mantenimiento de la organización.

Otro aspecto preocupante de esta ley es que contempla una regla de supletoriedad que también resulta inconsistente con el marco constitucional de derechos fundamentales. El artículo 7 dice que el Código Nacional de Procedimientos Penales será aplicado supletoriamente, siempre que no contravenga las disposiciones establecidas en dicha ley; ya solo faltaba que dijera que la Constitución se aplicará en los mismos términos. El que regula las garantías constitucionales es el Código Nacional de Procedimientos Penales, y las excepciones tienen que ser interpretadas restrictivamente.

Y más allá del arraigo y del plazo de retención duplicado con el que cuenta el Ministerio Público para los casos de delincuencia organizada, uno de los grandes temas de este régimen de excepción es que se podrá considerar como prueba la investigación del Ministerio Público, cuando por las circunstancias específicas del medio de prueba no se pueda reproducir en la audiencia de juicio oral. Como ustedes saben, no es prueba preconstituida lo que plantea la Constitución; de hecho, eso se discutió en 2008 cuando se previeron las modificaciones al artículo 20. La parte acusadora tiene que argumentar por qué no es posible desahogar la prueba en el juicio, ya que lo que se vulnera con Ley Federal es uno de los principios rectores del sistema acusatorio, la contradicción. Por supuesto, hay muchas soluciones que dan las distintas legislaciones que tienen también un régimen de delincuencia organizada; puede haber un andamiaje adecuado para su persecución sin que esto necesariamente se traduzca en una afectación a derechos humanos.

Una práctica aceptada en diversos países y muy útil para los efectos de la persecución de ciertas formas de delincuencia es la utilización de agentes encubiertos. Sin embargo, el problema está en cómo introducir la información que proviene del agente encubierto. Hoy por hoy, la Ley Federal reformada lo que plantea es que se reserve la identidad incluso en el juicio, y eso, me parece, no está soportado por lo que establece la Constitución mexicana. Si queremos usar la información de un agente encubierto que actúa como testigo, se tiene que develar su identidad y permitir que exista contradicción. En fin, debe haber contrapesos para evitar que el régimen que está contemplado en esta nueva reforma sea inconsistente con los derechos fundamentales.

Platicando con un juez de control que se dedica a la emisión de órdenes de cateo y arraigo, me decía que el juez debería tener poderes suplementarios para cuestionar la prueba que ofrece el Ministerio Público cuando se trata de información que solamente

está consignada en un registro. En el sistema acusatorio, el juez tiene una actitud más bien pasiva y las partes se encargan de hacer un control horizontal de la información que ingresa al juicio oral. No obstante, como en algunos supuestos está autorizado por la Constitución, no será posible contrastar la información y el juez debería entonces tener poderes suplementarios para que, por ejemplo, en una audiencia privada solo con el testigo, pueda explorarla con todo detalle y determinar su fiabilidad; de lo contrario, nos encontraremos frente a un sistema que probablemente va a tener información de menor calidad en la medida en que no está sujeta al procedimiento de contrastación.

Insistimos en la idea de que la persecución de la delincuencia organizada tiene que hacerse bajo los principios generales que establece el texto constitucional y sí dando una interpretación restrictiva a todas las excepciones que plantea. En el artículo 20, inciso A, se contempla la posibilidad de que el imputado sea juzgado con los registros escritos. Esta disposición entra en tensión con el derecho internacional de los derechos humanos. La sentencia de la Corte Interamericana del caso Castillo Petruzzi vs Perú dice que el imputado no puede ser juzgado con registros policiales, porque eso afecta un valor fundamental del debido proceso que es el derecho de interrogar a los testigos que deponen en contra de la persona. Como no se puede cuestionar una norma constitucional por la vía de control constitucional ordinario, se tendrían que prever contrapesos como el que señalé con anterioridad, de darle poderes más amplios al juez cuando esté limitada la contradicción.

Mara Gómez, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República: Quiero preguntarles su opinión sobre si esta miscelánea penal se inscribe en una estrategia quizá mayor que se ha incrementado a partir de los 43. Yo veo, en primer lugar, un ataque al trabajo de los organismos internacionales que empieza con Juan Méndez en materia de tortura, luego con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, el informe de la Comisión Interamericana y, finalmente, el informe del GIEI; en segundo lugar, una clara reiteración de la idea de que los derechos humanos protegen a los delincuentes; en tercero, un ataque a los activistas en derechos humanos; cuarto, la disminución de los recursos que aporta nuestro país a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque no es solo por parte de México ni tampoco solo a este organismo; y en quinto, esta reciente reforma que aumenta las facultades de los militares en materia de seguridad pública. Todo esto, me parece, conforma un marco de retroceso a la reforma penal. No quiero ver una teoría de la conspiración, pero quisiera ponerlo en la mesa y plantearse los a ustedes.

Susana Camacho, Directora de Proyectos Normativos y Armonización Legislativa del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia USAID/México: Yo más bien quisiera comentar sobre esta iniciativa que mencionaba Alonso, cuya elaboración fue convocada por organizaciones de la sociedad civil, pero acudieron muchos operadores de los estados, y creo que esto es muy importante, porque una de las primeras cuestiones que se planteó a la hora de armar la iniciativa fue si la persecución de estos delitos debía concentrarse solamente en la PGR. Entiendo perfecto lo que decía el maestro Noé en el sentido de que no es conveniente que los estados se pongan a legislar sobre delincuencia organizada y el proceso que se le ha de seguir a estas personas. Sin embargo, quizá sí es oportuno dar la posibilidad de que los estados persigan este tipo de delitos, porque, si lo vemos en cifras, las capacidades de las autoridades federales son reducidas. Si algo tenemos que hacer en el tema de delincuencia organizada es fortalecer las investigaciones, y esas, entre más fuentes tengan y más arraigadas estén en las comunidades, mucho mejor, pues se facilita la obtención de información.

Por otra parte, coincidiendo con el maestro Carlos Ríos, y por la manera en que se confeccionó esta iniciativa, nos queda claro que se tenían que seguir las reglas generales del proceso (el Código Nacional de Procedimientos Penales) y solo hay algunas reglas especiales dentro del procedimiento que terminan siendo temporales, por así decirlo. En cuanto a los testigos protegidos, por ejemplo, está justificado que durante el proceso cuidemos su identidad para que lleguen a salvo a juicio, pero para seguir aplicando los principios del sistema como la contradicción es necesario saber quién está deponiendo en contra. Considero que, más que pensar en excepciones absolutas, hay que armar los mecanismos que se requieren para que realmente tengamos la confianza de la gente e incluso la participación de los miembros de la delincuencia organizada para construir investigaciones fuertes.

Algo que me llamaba la atención del comentario del compañero de Quintana Roo y que es muy grave es la falta de capacitación para investigar delitos de delincuencia organizada, porque la base de todo es estar preparados para realizar investigaciones que sean sostenibles en una audiencia pública, frente a un defensor que va a estar cuestionando estas medidas excepcionales. Nos encontramos en una coyuntura importante, están a punto de aprobarse las reformas a la Ley Federal de Delincuencia Organizada, y yo creo que más bien debemos empezar a replantearnos que lo que nos falta es una nueva ley en la materia y que pudiera tener carácter de nacional.

Alonso González Villalobos, experto en el sistema de justicia penal: Para concluir, simplemente quiero insistir en que, a mi juicio, si México optó por interiorizar este régimen

de combate a la delincuencia organizada desde el punto de vista político, tendría que ser consecuente en legislar para que este régimen pudiera ser operativo sin contaminar la procuración y administración de la justicia penal ordinaria; y también, que si ya hay un código procesal nacional, deberíamos tener una ley nacional contra la delincuencia organizada

Alejandro Alberto Díaz Cruz, Secretario Técnico de la Unidad para la Implementación de la Reforma Penal del Consejo de la Judicatura Federal: En cuanto al control convencional, en los jueces y magistrados debe existir el compromiso de buscar que las disposiciones que regulan este régimen denominado de excepción sean lo más acorde al respeto a los derechos fundamentales. Lo ideal, como lo han mencionado, es una ley nacional que parta de la base de los principios del debido proceso que deben ser observados. Sin embargo, pareciera ser que las condiciones políticas –al menos así lo advierto yo– no están dadas como para generar este instrumento legislativo y, por los tiempos, creo que difícilmente podrá hacerse en el corto plazo. Esperemos que los planteamientos que se realicen al cuestionar la constitucionalidad de las disposiciones que posiblemente lleguen a aprobarse sean un mecanismo para impulsar una ley nacional que regule de manera adecuada esta institución procesal.

Noé Ramírez Mandujano, ex subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR: El régimen de excepción ya está la Constitución y, de momento, lo único que podemos hacer es emplearlo como último recurso, que se aplique un test de proporcionalidad caso por caso. Desde que entró Murillo Karam como titular de la PGR, disminuyó en gran medida el uso del arraigo y de testigos colaboradores, lo que le dio otra cara a la aplicación de este régimen de excepción. Pero, reitero, está en la Constitución, y para evitar violentar derechos humanos tenemos que aplicarlo lo menos posible, analizar caso por caso y que no sean resoluciones en serie las que emita el Poder Judicial.

Catalina Pérez Correa, profesora-investigadora del CIDE: Yo quisiera reaccionar al comentario de Mara Gómez. No creo que sea tanto una teoría de la conspiración, porque hay dos cosas que están sucediendo. La primera tiene que ver con lo que nos plantea CIDAC, esta cuestión de legislar para compensar las deficiencias de los operadores. Sabemos que la mayor parte de los ministerios públicos y de las policías no saben investigar ni recabar pruebas, y que los ocho años que se previeron para la entrada en

vigor del sistema acusatorio no sirvieron para prepararnos. Lo que sí se hizo durante ese tiempo fue consolidar prácticas del sistema antiguo, que es mucho más laxo, como las detenciones en flagrancia y el uso de la prueba testimonial y la confesión, de manera que los operadores que no están capacitados para trabajar en el nuevo sistema. La segunda también tiene que ver con legislar, pero para dar seguridad jurídica a quienes hoy están actuando al margen de la ley; esto se ha hecho ampliando el régimen de excepción y está relacionado con las detenciones que realiza el ejército, la investigación de delitos por parte del fuero castrense, etc. Y, honestamente, es una lástima que estemos legislando para tratar de subsanar estos problemas, incluso cambiando la Constitución para consolidar algo que quisiéramos que fuera excepcional y pasajero. Lo que me parece muy preocupante es que lo mismo que sucedió con estos dos sistemas paralelos en 2008, empecaremos a verlo ahora y será muy difícil revertir las prácticas del régimen excepcional.

Carlos Ríos Espinosa, consultor en justicia penal y derechos humanos: Solo quiero hacer una observación complementaria a lo que dije en mi anterior intervención. El hecho de que el homicidio no se pueda perseguir con las herramientas de delincuencia organizada pone a las entidades federativas en un verdadero problema, porque la Federación llega, arma una carpeta de investigación y manda todo lo que tenga que ver con homicidios al fuero común; entonces el fuero común se queda con muy pocas herramientas para perseguir un delito que es extraordinariamente complejo, se fragmenta tanto la investigación sobre delincuencia organizada como la de homicidios, y eso genera impunidad. En el último informe del relator sobre ejecuciones extrajudiciales, que visitó nuestro país hace como dos años y medio, se hizo una recomendación expresa al Estado mexicano en el sentido de reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para introducir el homicidio como un delito que también pueda ser perseguido con estas herramientas. Es enorme la cantidad de homicidios que se producen en México por hechos vinculados con delincuencia organizada, y los órganos de persecución penal no cuentan con los elementos para investigarlos, pero lo más grave es que se fragmentan las investigaciones como consecuencia de esa distinción entre autoridades federales y estatales.