

EL NUEVO MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

RAFAEL MACEDO DE LA CONCHA*

La justicia es y seguirá siendo la aspiración más acabada de los pueblos. La historia demuestra que la libertad, la igualdad, la certeza y la seguridad jurídicas son pilares del Estado de Derecho cuya finalidad es establecer las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de las potencialidades humanas.

En el México independiente durante el siglo XIX, caracterizado por la convulsión política, la lucha por el establecimiento de un orden constitucional que hiciera posible un efectivo acceso a la justicia, fue el estandarte para realizar once asambleas constituyentes y emitir catorce instrumentos constitutivos en unas cuantas décadas. La aspiración de justicia y la garantía en las libertades fue siempre y ha sido una constante en las normas constitucionales.

Por ello, al promulgarse la Constitución Política de 1917, Venustiano Carranza reconoce que el sistema de enjuiciamiento penal en México había sido, con ligerísimas variantes, el mismo que predominó en la colonia y que tantos abusos, atropellos y excesos había generado.

Estas ligeras variantes —como lo expresó Carranza— se aprecian en los derechos formales de defensa, establecidos en los instrumentos constitutivos, y en la adopción de los principios de oralidad y publicidad en el Código de Instrucción de 1880, que eran elementos extraños al sistema inquisitorio del siglo XIX.

* Procurador General de la República

El reconocimiento de este gran retroceso, se identificó con una incompatible doble función de los jueces: averiguar los delitos y juzgarlos con la imposición de las penas correspondientes.

Así, desde los fiscales letrados del Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana hasta la reforma constitucional de 1900, en donde el procurador y el fiscal dejan de ser parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los antecedentes directos del Ministerio Público no se concebían fuera del Poder Judicial.

Es en 1900 y, específicamente en la ley orgánica de 1903, cuando el Ministerio Público comienza a fungir como un auxiliar de la administración de justicia, y recoge la función de ejercitar la acción penal, pero todavía no bajo un esquema de autonomía y división de poderes.

Por ello, al expedirse la Constitución de 1917, se insiste que las reformas generadas en los últimos 17 años eran incompletas, y era indispensable adoptar una nueva figura constitucional independiente del Poder Judicial, encargado autónomo de la averiguación del delito y el ejercicio de la acción penal.

El objetivo era refutar el sistema de enjuiciamiento penal basado en los principios de oficialidad y acusación.

En el siglo XX la figura del Ministerio Público y la evolución que sufre, se constituye en una garantía de legalidad y un requisito indispensable para lograr la división de poderes, consolidar al poder judicial con su función única de juzgar en un sistema acusatorio, y caminar hacia una institución del Ministerio Público totalmente autónoma, que sólo responde a la ley y al derecho. Así, su importancia fue creciendo a la par de la evolución del sistema político mexicano.

México de 1917 a 1929 vivió una época de caudillismos, y su sistema político si bien logró estabilidad social en comparación con el resto de los países de América Latina, también implicó un crecimiento económico proteccionista, un esquema parcial de libertades

y, porque no aceptarlo, un sistema de enjuiciamiento penal injusto, identificado con la investigación no científica y la confesión como reina de las pruebas.

En las décadas de los setenta y ochenta, hubo importantes modificaciones legislativas para ampliar las garantías individuales de los inculcados, y hacer un sistema penal más justo: la libertad previa (1971 y 1976), la redefinición del contenido del cuerpo del delito (1984), los requisitos para la valoración de la confesión (1983 y 1990) y los consecuentes contrapesos a la actuación de los auxiliares del Ministerio Público.

En la década de los ochenta, México se incorpora a los dos tratados internacionales más importantes en derechos humanos, que sin duda, son impulso para hacer un procedimiento penal más garantista: la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En 1983, iniciaron los avances para la valoración de la confesión, sin embargo, fue en 1990 cuando se prohíbe a la policía judicial el obtener confesiones, y se establece como requisito para su validez la presencia del defensor, y además que se realizara, sólo ante la autoridad ministerial o la judicial.

En 1990, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como consecuencia de circunstancias internas, pero también de las condiciones externas que impulsaban un nuevo marco de libertades como consecuencia de los grandes cambios geopolíticos mundiales, generados por la intensificación del proceso de globalización.

Este proceso de globalización, si bien algunos autores identifican sus inicios en el siglo XIX y hacen referencia a la importancia de la conferencia de Bretton Woods en 1944 por el establecimiento de organismos internacionales para la estabilidad monetaria y la construcción de principios económicos comunes, encuentra su auge a nivel mundial cuando termina el equilibrio político bipolar del mundo, con la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989

y la Conferencia de Malta de diciembre del mismo año, preludio del fin de la “guerra fría”.

A partir de entonces, aquellos países que se habían abstraído en mayor o menor medida del proceso de globalización, se ven obligados a incorporarse a los grandes bloques regionales.

México, si bien previamente se adhiere en 1986 al GATT, su verdadera respuesta al inevitable fenómeno de la globalización, se da a partir de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como con la celebración de tratados comerciales con la Unión Europea, y otros países de Centro y Suramérica.

Al incorporarnos al proceso de globalización hubo que realizar transformaciones sustanciales al interior de la Nación, tales como: acelerar el proceso de normalización democrática, iniciada en las décadas anteriores, y establecer un sistema efectivo de protección de los derechos humanos.

Esto marca la evolución de un régimen político, impulsada por las grandes transformaciones geopolíticas mundiales y consecuentemente del sistema de justicia penal que es referente obligado para distinguir entre un Estado democrático y uno autoritario.

En este contexto, nacional e internacional, se realiza la reforma legislativa de 1993, que es el cambio constitucional más significativo en materia penal, porque sienta las bases de un nuevo esquema garantista, y permite a su vez la colaboración entre las distintas procuradurías generales de justicia del país.

El país, requería una procuración y una administración de justicia distinta, apegada a Derecho, respetuosa de la dignidad humana y protectora de las víctimas y los ofendidos por los delitos. Esta realidad, creada por un proceso paulatino de democratización, repercute en la institución del Ministerio Público a nivel constitucional, ya que por publicación de 31 de diciembre de 1994, se establece que el Procurador General de la República debía ser nombrado por

el Presidente, y ratificado por el Senado, que es la expresión de la voz igualitaria de las Entidades Federativas en las decisiones de la Federación.

En este punto, me referiré a la discusión sobre la independencia y ubicación del Ministerio Público. Este debate es muy antiguo en nuestro país, y aún más en países europeos como Italia y Alemania, y en latinoamericanos como, Argentina, Perú y Guatemala.

En nuestro país, basta recordar la misiva fechada el 15 de septiembre de 1932, que le enviara el ilustre Luis Cabrera al entonces Procurador de la República, Emilio Portes Gil, en donde reflexionaba sobre la autonomía, rango y designación por parte del Congreso del jefe del Ministerio Público, y la creación de un órgano distinto para llevar a cabo las otras funciones hasta entonces encomendadas al Procurador General de la República.

Don Luis Cabrera, reflexionaba también que su ubicación debía darse en el ámbito del Poder Judicial, lo que en principio parecía un olvido de los motivos que dieron origen a la figura del Ministerio Público, pero también dejaba clara la influencia de los sistemas jurídicos europeos en la propuesta.

La independencia del Ministerio Público con relación al Ejecutivo ha tenido avances significativos a nivel federal, y en algunas Constituciones Locales de los Estados de la República, pero no ha permeado a todas las procuradurías de justicia del país, por no sentarse las bases constitucionales para que en las diversas Entidades Federativas intervengan los Poderes Legislativos en el nombramiento del titular del Ministerio Público del Fuero Común.

Por tanto, en México, la expresión más acabada de la autonomía ministerial es, hasta ahora, la recogida a nivel federal al darse intervención al Senado de la República, para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República.

Para alcanzar a plenitud la autonomía del Ministerio Público, se hace indispensable establecer las bases constitucionales, para que

alcance a las instituciones de todos los Estados y del Distrito Federal, y que la designación y la remoción de sus titulares corresponda a los Poderes Legislativo y Ejecutivo en conjunto.

La autonomía constitucional plena de las instituciones del Ministerio Público, principalmente en aquellas Entidades Federativas en donde no se han dado pasos para ello, es una discusión pendiente y que, sin duda, respondería a la voluntad popular de los consensos en el sistema político mexicano.

En este marco de transformación gradual, llegamos al año 2000 en el que se consuma una transición democrática y una alternancia en el poder. En ese año, la voluntad del pueblo se expresa libremente en las urnas y le otorga una nueva orientación al desarrollo de la Nación.

Ahora, es indispensable la construcción de los consensos, la transparencia en el ejercicio del mandato popular, el respeto a la ley y la valoración de la dignidad humana como primordial de la función pública.

En el año 2000, nos encontramos un México nuevo, muy distinto al de hace diez años; un México caracterizado por la democracia en todos sus ámbitos, la participación ciudadana, el escrutinio público, la pluralidad, la división real de los poderes, el fortalecimiento del federalismo, la diversificación económica, y la incorporación en pleno al proceso mundial de globalización.

Al inicio de esta administración, la procuración de justicia a nivel federal no satisfacía las expectativas y los reclamos ciudadanos de seguridad y de justicia, por que aún y cuando había orientado sus esfuerzos al respeto de los derechos fundamentales no lo había logrado cabalmente.

Actualmente, se han generado condiciones diferentes a las que tienen que responder la investigación y persecución de los delitos: la vigilancia de la legalidad, la promoción del control constitucional y la representación de los intereses de la Federación ante los

tribunales, todo ello vinculado al respeto de los derechos fundamentales de los mexicanos.

Arribamos así, a un México, en donde la función del Ministerio Público en todas sus aristas se encuentra sujeta a controles de legalidad y constitucionalidad por parte del poder judicial.

Hemos superado aquellas épocas en las que el Ministerio Público resolvía y no había recursos en contra de sus actos, esa etapa concluyó para beneficio de la sociedad. Hoy, todos sus actos cuando afectan un derecho sustantivo, y en algunos casos uno adjetivo, pueden ser impugnados ante el poder judicial.

El no ejercicio de la acción penal, que inexplicablemente había estado sustraído de controles durante más de 94 años, hoy se sujeta a la revisión de los órganos jurisdiccionales de amparo y, en aquellos Estados que tienen regulado un recurso ordinario, a la revisión por parte del Poder Judicial Estatal correspondiente.

El México del 2000, exigía una procuración de justicia federal distinta. En el México de hoy, tenemos rumbo, bases y certidumbre con las que respondemos a la exigencia ciudadana de seguridad y aplicación estricta de la ley.

La procuración de justicia requería un nuevo rostro y nuestra obligación era dárselo, hacerla transparente y eficaz. Se requería impulsar grandes transformaciones en la estructura, el funcionamiento, la operación y otorgar prioridad al respeto a los derechos fundamentales.

Del diagnóstico realizado al inicio de nuestra gestión, se desprendían varias líneas de acción que eran y siguen siendo nuestras directrices.

Los objetivos son lograr una investigación científica y respetuosa de los derechos humanos, regresar la confianza social a la institución, promover la participación ciudadana en las decisiones de la procuraduría, combatir la corrupción, desterrar la impunidad y

contribuir a la seguridad integral, jurídica y personal, de los mexicanos.

El primer paso era indispensable e inaplazable: desaparecer a la policía judicial federal, de desprestigio histórico, y conformar un nuevo auxiliar del Ministerio Público de la Federación basado en la investigación científica y en la generación de inteligencia.

La premisa es la inteligencia sobre la fuerza, la vocación de servicio sobre la prepotencia, la capacitación sobre la improvisación y la lealtad como valor fundamental.

Así surge la Agencia Federal de Investigación, cuya actuación implicó dejar de apostar a la flagrancia y a la operación reactiva, a efecto de establecer un nuevo modelo policial basado en la recopilación de información, la generación de bases de datos, el diseño de redes técnicas y de vínculos, el archivo de voces, imágenes y datos, todo aplicando la tecnología de punta que no posee ninguna otra policía en América Latina.

El cambio institucional logrado con la Agencia Federal de Investigación, permitió que a sus instalaciones se incorporaran enlaces internacionales del FBI, la DEA, aduanas, ATF, Marshalls de Estados Unidos, así como de las policías de Alemania, Canadá, Colombia, España y Francia, con el compromiso de diversas naciones de ir incorporando enlaces para privilegiar la cooperación internacional en materia policial.

A la AFI se incorporó la Oficina Central Nacional Interpol-México, ahora denominada Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol, a fin de estar conectados con las bases criminales de 189 países, reforzando la tecnología con que venía operando este mecanismo de enlace, y sobre todo, regresando a su función en cumplimiento estricto de los convenios internacionales signados.

Así, se creó también la Unidad de Coordinación e Intercambio de Información Policial, que por primera vez en el país, conjunta a

los representantes de las treinta y dos Procuradurías Generales de Justicia, a fin de compartir información en tiempo real, planear operativos conjuntos y colaborar en las investigaciones, conscientes de que es indispensable la unidad nacional para hacer frente a los grandes retos de su población.

En el México nuevo, el fortalecimiento del federalismo es indispensable para responder a las demandas de la sociedad, representa la oportunidad de sumar las capacidades de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para atender los problemas del país con una visión nacional, pero con una profunda responsabilidad de las peculiaridades que cada región presenta.

En este contexto, impulsamos y, gracias a la apertura de todos los Procuradores Generales de Justicia del país, logramos rediseñar la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, generando un nuevo marco de confianza y colaboración institucional, a sabiendas que la seguridad y la justicia son temas de Estado que trascienden a los gobiernos por requerir políticas públicas estables, permanentes e integrales.

Con ello, renovamos por completo el Convenio Nacional de Colaboración entre Procuradurías, y lo ampliamos a temas antes no abordados como la protección de los derechos humanos, la atención a las víctimas del delito, la ejecución de operaciones e investigaciones conjuntas, el combate a la corrupción, la interrelación con la ciudadanía, la medición de efectividad, el intercambio de información, la profesionalización y el establecimiento de políticas públicas para impulsar reformas estructurales a corto, mediano y largo plazo.

Sin duda, este es un gran logro porque si bien el federalismo es una oportunidad de fortaleza, también es un riesgo de división, de confrontación y de encono entre las instituciones, en caso de no asumir la responsabilidad de los temas prioritarios de la Nación.

Por fortuna, se puede expresar con agrado y reconocimiento a todas las autoridades del país, en materia de seguridad y de justi-

cia que ha existido un gran consenso para trabajar unidos por el bien de los mexicanos, dejando a un lado cualquier interés distinto al cumplimiento estricto de la ley.

En la Procuraduría General de la República siempre fue una prioridad el estar cerca de los ciudadanos; sabemos que un país participativo, con una sociedad civil fortalecida, es un país con mayores oportunidades de desarrollo humano y calidad de vida.

La cercanía con la sociedad obliga a todos los servidores públicos a la transparencia. Por ello, se creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y, posteriormente, hemos instalado consejos en cada una de las delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas.

Hemos privilegiado, y procurado, que estos consejos representen las diversas voces de la sociedad, a fin de establecer una instancia plural que nos permita conocer mejor las necesidades y las exigencias de los ciudadanos. Convencidos de que el diseño de la política pública, debe realizarse escuchando a la sociedad.

En cuanto se refiere al trabajo contra la criminalidad, convencidos de que es indispensable contar con un diagnóstico de lo que pasa en el país, se creó el sistema georreferenciado de información criminal. Este es un sistema sin precedente en el país que establece un mapa para identificar, en una especie de proyección satelital, el comportamiento delictivo, las rutas criminales, las formas de operación, la incidencia delictiva y la correlación de los *modus operandi*, para identificar a las organizaciones delictivas y definir las zonas de influencia de la delincuencia.

La institución no podría avanzar si no contara con los instrumentos modernos y necesarios para sus fines. Por ello, realizamos una reingeniería financiera para destinar los recursos al cumplimiento de las funciones sustantivas, para reducir los costos de gasto corriente y para otorgar mejores condiciones de trabajo a quienes están dispuestos a servir en la Procuraduría General de la República.

Con el mismo presupuesto, hemos adquirido inmuebles que alojan las oficinas centrales, a la Agencia Federal de Investigación y a nuevas sedes en Aguascalientes, Ciudad Juárez, Guadalajara, León, Cancún, San Luis Potosí y Reynosa.

Por supuesto, que esta infraestructura va acompañada del diseño e instrumentación de una nueva red institucional de voz, datos e imágenes, que disminuye los costos de comunicación y establece un sistema seguro y encriptado para evitar intervenciones.

Es importante señalar que adicionalmente, se ha adquirido la tecnología para albergar las bases de datos con toda la información criminal sistematizada, analizada y clasificada, de la cual carecíamos en el 2000.

También, iniciamos la evaluación de los procesos institucionales para certificarlos bajo la Norma Internacional ISO: 9001-2000, con el objeto de estandarizar los procesos, evitar duplicidad de funciones y agilizar la atención a la sociedad.

Por otra parte, ante los procesos de globalización, que representan una oportunidad de desarrollo por la complementariedad de las economías, también hemos identificado el riesgo de la transnacionalización de la operación de la delincuencia.

Hoy, México no es espacio de impunidad, por el contrario es un promotor permanente del fortalecimiento de la cooperación entre las naciones para combatir los fenómenos delictivos. Las fronteras no pueden ser limitación para el actuar de la autoridad, pero tampoco pueden significar una debilidad a la soberanía nacional.

Consecuentemente, con pleno respeto al marco jurídico hemos fortalecido y diversificado la relación con las autoridades de distintos continentes, para evitar que la división territorial se traduzca en la imposibilidad de aplicar la ley.

Los resultados de la confianza forjada con otras naciones, se reflejan en la detención de fugitivos, el desahogo de asistencias

jurídicas mutuas, la cooperación en capacitación e intercambio de información, entre otros muchos aspectos.

La nueva imagen de México en el exterior, en materia de procuración de justicia, permitió que el gobierno de los Estados Unidos de América dejara de realizar año con año su proceso de certificación, con el cual se medía el esfuerzo del Estado Mexicano, en el cumplimiento de sus responsabilidades de combatir el crimen organizado y el narcotráfico. Actualmente, gracias a que tenemos un nuevo tipo de relación, ha quedado en el pasado.

Asimismo, significó que los países que conforman la Organización de Estados Americanos (OEA), eligieran a México para presidir de diciembre de 2002 a noviembre de 2003, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), encargada de la política hemisférica en el tema, tanto para la atención de las causas o demanda como la de los efectos u oferta de narcóticos.

En ese periodo, impulsamos una estrategia hemisférica que ha sido asumida por 34 países para que a través del Mecanismo de Evaluación Multilateral y de la revisión de todos los indicadores, se fortalezcan los esfuerzos de las tareas de combate frontal a las drogas.

Por otra parte, es evidente que el crecimiento institucional sólo puede realizarse si se garantiza el desarrollo de su personal. Por ello, se diseñó un servicio de carrera para garantizar que sólo los más capacitados obtendrán los cargos de dirección y mando dentro de la institución, así como asegurar la confiabilidad de nuestros servidores públicos en su ingreso y permanencia, para lo cual se creó el Centro de evaluación y desarrollo humano.

Por supuesto, que es nuestra prioridad combatir la corrupción que tanto ha dañado la imagen institucional y el resultado de las investigaciones, los procesos y su conclusión. En consecuencia implantamos un Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, que nos permitió identificar las áreas y

los procedimientos críticos, a fin de adoptar las medidas preventivas, correctivas y de sanción que correspondan.

Es un diseño complejo que incluye la evaluación de resultados, de eficiencia, de eficacia y de atención a la sociedad.

Aunado a lo anterior, fortalecimos los órganos internos de control, dotándoles de todos los recursos necesarios para cumplir su encomienda.

Por supuesto, que nuestro mejor aliado contra la corrupción es la sociedad. No ha habido ni habrá tolerancia alguna para aquel servidor público que no cumple sus responsabilidades, no hay impunidad para nadie y la ley se aplica con rigor a quienes traicionan la confianza de la sociedad.

Al inicio de mi gestión se requería una estructura funcional para la investigación y persecución del delito. Actualmente contamos con una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada en diciembre de 2002, y el 25 de junio de 2003, se publicó su nuevo reglamento.

El diseño de la reestructuración evita la dispersión de responsabilidades, la duplicidad de funciones, define y reduce los tramos de mando, fortalece los medios de control institucional, garantiza el respeto a los derechos humanos y privilegia la atención de los ofendidos para que encuentren soluciones y no obstáculos.

Con este nuevo modelo de Procuración de Justicia, garantizamos profesionalismo, transparencia, imparcialidad, objetividad, eficacia, coordinación, integralidad y calidad.

El esfuerzo de todos los que trabajamos en la Procuraduría General de la República ha sido y seguirá siendo permanente para cumplir con la sociedad, para tener una procuración de justicia federal que sea modelo y ejemplo de eficacia, eficiencia, imparcialidad, objetividad y transparencia.

También sabemos que las nuevas condiciones y exigencias de la sociedad mexicana requieren un rediseño del sistema de justicia penal.

En consecuencia, el Presidente de la República presentó una amplia y ambiciosa agenda legislativa para renovar integralmente este sistema de justicia penal.

El propósito es reconocer nuestra historia jurídica y la lucha permanente que en el siglo xx se dio para tener un sistema de enjuiciamiento penal más garantista y respetuoso de los derechos humanos; pero al mismo tiempo generar mecanismos jurídicos para enfrentar el dinamismo de la delincuencia del siglo XXI, y adelantarnos a su evolución.

En el compromiso de transformar la procuración de justicia, enfrentamos los retos y desafíos con convicciones por que nuestro compromiso inalterable es con un México de libertades, con seguridad y justicia.