

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012

Sergio Aguayo Quezada
Raúl Benítez Manaut
Editores

Malgorzata Polanska
Armando Rodríguez Luna
Anexo estadístico



Atlas **de la Seguridad** **y la Defensa** **de México** **2012**

Primera edición, diciembre de 2012

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C.
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo,
CP 10200, México DF

ISBN: 978-607-95380-4-0

Diseño y formación:
Adriana Méndez Raymundo y Elizabeth Díaz Aguirre

Cuidado editorial:
Atril, excelencia editorial,
por Elizabeth Díaz Aguirre y Diego Ignacio Bugada Bernal

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta en
www.seguridadcondemocracia.org

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de Open Society Foundations.

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Introducción: las violencias. Balance, efectos y perspectiva	11
<i>Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut</i>	
Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica	15
<i>Antonio L. Mazzitelli</i>	
El tráfico de metanfetaminas: Asia-México-Estados Unidos	25
<i>José Luis León Manríquez</i>	
El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina	31
<i>Juan Carlos Garzón</i>	
El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida	39
<i>Eric L. Olson</i>	
El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica	47
<i>Simone Lucatello</i>	
El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México	55
<i>Georgina Olson Jiménez</i>	
Rastreado el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México	63
<i>Celina Realuyo</i>	
Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios	73
<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	
Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas	83
<i>Günther Maihold</i>	
La impunidad crónica y la violación de derechos humanos	93
<i>Mariclaire Acosta</i>	
Avances y retos de la reforma de justicia penal en México	101
<i>David A. Shirk</i>	
Las fuerzas armadas mexicanas en 2012	111
<i>Íñigo Guevara y Moyano</i>	
El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México	119
<i>Elena Azaola Garrido y Miquel Ángel Ruiz Torres</i>	
La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal	127
<i>Arturo Alvarado</i>	

Avances y retos de la reforma de justicia penal en México

David A. Shirk¹

Un elemento central del proceso de reforma judicial en México es el paquete de cambios legislativos a la Constitución aprobados por el Congreso mexicano en el año 2008, los cuales deben implementarse en todos los estados del país en 2016. Las reformas incluyen la modificación sustancial del sistema penal mexicano, medidas para promover un mayor acceso a la justicia por parte de la población, nuevas funciones de las instituciones de seguridad pública en lo referente a la administración de justicia, así como disposiciones más duras para combatir la delincuencia organizada. En conjunto, estas reformas afectan a casi todos los aspectos del sector judicial, incluyendo a la policía, los procuradores, los defensores públicos, los tribunales y el sistema penitenciario.

Este artículo examina el nuevo sistema de justicia penal, los desafíos que enfrenta el sector judicial vigente de México para hacer frente a la reforma, los cambios específicos propuestos en 2008 y las perspectivas que se vislumbran para su habilitación en los próximos años.

ANTECEDENTES

Durante las últimas tres décadas, México vivió importantes cambios en algunas de las instituciones que se responsabilizan de la seguridad nacional. En los años ochenta se llevó a cabo el desmantelamiento de la Dirección Federal de Seguridad, que fue remplazada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) –principal centro de inteligencia civil del país–, bajo el mando de la Secretaría de Gobernación; y también se crearon nuevas instituciones para coordinar la seguridad nacional. En diciembre de 1994 el gobierno federal reestructuró el sistema de seguridad pública federal, pretendiendo con ello impulsar su profesionalización, dotarlo de mayores facultades para la revisión judicial, así como alcanzar una mayor independencia del Poder Judicial.² Estas reformas crearon un nuevo mecanismo de supervisión para verificar o evaluar las calificaciones profesionales de los jueces antes de su nombramiento, conocido como Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Se trata de un cuerpo mixto compuesto por siete personas, en el que se incluyen el juez presidente de la Suprema Corte, otro juez nombrado, dos jueces de distrito, dos miembros elegidos por el Senado y otro miembro designado por el presidente de México. Su mandato es de cuatro años y no es renovable. La creación del CJF también se dio en otros países de América Latina durante los años noventa.³ En noviembre de 1996, el gobierno de Ernesto Zedillo promulgó la Ley Federal de Delincuencia Organizada (LFDO) para combatir el creciente poder y la proliferación de los grupos delictivos.

¹ Director del Trans-Border Institute (TBI), Universidad de San Diego.

² Véanse Caroline C. Beer, “Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 3, 2006; y Jodi S. Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2008.

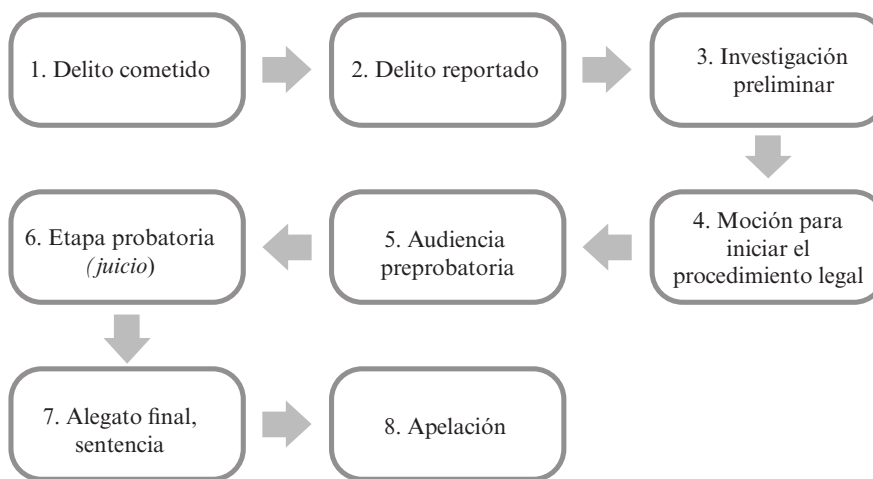
³ Mark Ungar, *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2001.

Tabla 1
FUNDAMENTOS LEGALES DEL
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

Fuente	Origen y evolución	Disposiciones clave
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> • 1917: reformulación de la Constitución liberal de 1857, con la incorporación de los principios revolucionarios mexicanos fundamentales que promueven la justicia social, la autonomía municipal y la regla de no-reelección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 14, 16, y 18-23: garantías individuales • Artículos 94-107: funciones del Poder Judicial federal • Artículo 102: funciones de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal • Artículo 122: funciones del procurador general de Justicia del Distrito Federal • Artículos 103 y 107: derecho al amparo.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)	<ul style="list-style-type: none"> • Versiones de 1908, 1917, 1928, 1934 y 1935: modificaciones en las atribuciones del Ministerio Público Federal. • 1995: nueva LOPJF con disposiciones para procedimientos de la revisión e investigación judicial; últimas modificaciones en enero de 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Once títulos separados y 251 artículos establecen las regulaciones generales para el sistema de justicia federal, incluyendo la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales de Circuito, los Tribunales de Distrito y el Tribunal Federal Electoral • Reglas para transferir de una jurisdicción de instancia inferior a una superior (facultad de atracción), promoción profesional, uso de jurados.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (LOPGR)	<ul style="list-style-type: none"> • 1908 y 1919: leyes orgánicas establecidas para regularizar a la Procuraduría General de la República • 1917: artículo 21 de la Constitución describe las funciones de los ministerios públicos • 1983: la LOPGR constituye la Oficina del Procurador General de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las leyes regulatorias y modificaciones a la LOPGR en 1941 y 1955, y la LOPGR en 1984, 1985, 1987, 1988, 1993 y 1996 fortalecieron de manera progresiva la autonomía fiscal y restructuraron las policías y autoridades de procuración e impartición de justicia en México.
Código Penal Federal (CPF)	<ul style="list-style-type: none"> • 1835: primer Código Penal mexicano adoptado en Veracruz • Década de 1860: el emperador Maximiliano adopta el Código Penal francés; 1871: Benito Juárez adopta el CPF siguiendo el modelo español • 1931: los gobiernos posrevolucionarios adoptan el nuevo CPF • 2008: la reforma de justicia penal modificó el CPF de manera significativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • El volumen I del CPF describe los principios generales de la ley penal (qué constituye el delito, el tipo de delincente y las reglas del castigo) • El volumen II del CPF trata de los delitos particulares y sus castigos.
Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)	<ul style="list-style-type: none"> • 1934: el gobierno posrevolucionario promulga un nuevo CFPP; • 2009: la más reciente modificación del CFPP; • Las siguientes modificaciones están pendientes de revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para adaptar los procedimientos penales federales a las reformas del sistema de justicia de 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trece títulos y 576 artículos sobre la jurisdicción (<i>competencia</i>); registro e incautación; comparecencias ante el Tribunal; fase de instrucción; actos delictivos; probable responsabilidad; presentación de pruebas; argumentos finales; sentencias absolutorias y condenatorias; la fase posterior al juicio; rehabilitación; casos especiales (enfermedades mentales, delincentes juveniles, adicciones a las drogas).
Leyes orgánicas estatales, códigos penales, códigos del procedimiento penal	<ul style="list-style-type: none"> • 31 códigos estatales; • Código Penal del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque se observa una variedad significativa, las leyes y códigos estatales generalmente se acoplan a los estándares establecidos a nivel federal.

FUENTE: Elaboración propia.

Gráfica 1
ETAPAS CLAVE DEL PROCEDIMIENTO
JUDICIAL PENAL TRADICIONAL EN MÉXICO



FUENTE: David A. Shirk, *Judicial Reform in Mexico. Change & Challenges in the Justice Sector*, Proyecto Justicia en México, Trans-Border Institute, Universidad de San Diego, San Diego, 2010.

Los principales esfuerzos para promover la reforma del sector judicial comenzaron durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). En abril de 2004, su administración propuso una serie de cambios constitucionales y legislativos para modernizar el sistema judicial penal de México. Esta propuesta abogaba por una reforma integral que incluía, entre otros cambios, un viraje desde el sistema inquisitivo hacia el modelo acusatorio. Sin embargo, el paquete de reformas quedó estancado en el Congreso. A pesar de no conseguir la aprobación, la propuesta suscitó un debate nacional sobre las ventajas de hacer una gran reforma judicial y también destacó los esfuerzos de varias entidades federativas que intentaron instrumentar reformas similares a nivel estatal. Nuevo León, Chihuahua y Oaxaca fueron los primeros estados en adoptar los nuevos procedimientos contenciosos y otras innovaciones.⁴

LAS REFORMAS DE 2008

Si bien existen pocos indicadores disponibles para medir el impacto de los cambios a nivel estatal, la percepción es que estas reformas han contribuido a lograr una mayor eficacia y transparencia judicial. Su mejor éxito fue que comenzaron a generar el apoyo para que el Congreso finalmente las aprobara a escala federal en marzo de 2008. El proceso legislativo encontró un amplio apoyo por parte de juristas, académicos y defensores de los derechos humanos que estaban a favor de dar mayor énfasis al fortalecimiento del *debido proceso*.⁵

⁴ Véanse Daniel Mangis y Susan Szmania, *Oral Trials in the Mexican Legal System: Communicating "Transparency" in a Legal Bureaucracy*, International Communication Association Conference, Montreal, 2008; Louna M. Márquez-Carrasquillo y David A. Shirk, *State Level Justice Reform Initiatives in Mexico*, Trans-Border Institute, San Diego, 2008.

⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2008.

Gráfica 2
 ETAPAS CLAVE DEL NUEVO
 PROCEDIMIENTO JUDICIAL ACUSATORIO EN MÉXICO



104

FUENTE: David A. Shirk, *Judicial Reform in Mexico. Change and Challenges in the Justice Sector*, Proyecto Justicia en México, Trans-Border Institute, Universidad de San Diego, San Diego, 2010.

Poco después de ser aprobadas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) indicó que las reformas tenían como objetivo adaptar el sistema a los principios del Estado de derecho democrático, tales como:

[...] garantizar los derechos de víctimas y acusados y la imparcialidad de los juicios; desarrollar prácticas más efectivas para la acción del Estado contra la criminalidad organizada; mejorar el funcionamiento de las prisiones; vincular el Sistema Nacional de Seguridad Pública con mecanismos de protección de los derechos humanos; obligar a las autoridades en los tres niveles de gobierno a coordinar y a compartir la información sobre la criminalidad y el personal policial; regular el veto, capacitación y ejercicio del cargo del personal; certificar la competencia y abrir espacios de participación social para la evaluación del sistema.⁶

Las reformas de 2008 generaron bastante apoyo político, en parte debido a los elevados niveles de violencia vinculados con el crimen organizado, que entre 2007 y 2008 iniciaron una tendencia a la alza. Las reformas están constituidas por cuatro elementos principales:

- Cambios al procedimiento penal mediante la introducción de nuevos procesos orales contenciosos, sentencias alternativas y mecanismos alternos para la solución de controversias.
- Mayor énfasis en los derechos del acusado, es decir, en la presunción de inocencia, el debido proceso y la adecuada defensa legal.
- Modificaciones a las agencias policiales y a su papel en la investigación de los delitos.
- Medidas más duras para combatir el crimen organizado.

⁶ *Idem.*

De acuerdo con estos cuatro ejes, los códigos y procedimientos legales vigentes deben ser modificados en los niveles federal y estatal; las salas de audiencia tienen que ser remodeladas y equipadas con sistemas de grabación de video; los jueces, y en general todo el personal de los tribunales, deben recibir capacitación; la policía requiere ser profesionalizada e instruida para ayudar en las investigaciones criminales; y los ciudadanos necesitan ser preparados para entender el propósito y las consecuencias de los nuevos procedimientos. El tiempo establecido para cumplir con la instrumentación de las reformas por parte del gobierno federal y los estatales es de ocho años, es decir, hasta 2016.

MARCO INSTITUCIONAL

La Secretaría de Gobernación (Segob) preside el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (CCISJP), compuesto por once miembros. El Consejo cuenta con la asistencia de una Secretaría Técnica, que supervisa el proceso de reforma dentro de la Segob.⁷ También tiene representantes de la academia y de la sociedad civil⁸ y sus funciones generales⁹ consisten en:

- Trabajar como un enlace entre los miembros del Consejo y otras entidades cuyo fin sea promover la reforma judicial.
- Monitorear el progreso en la implementación de las reformas a nivel estatal.
- Ofrecer asistencia técnica a los estados que están trabajando para iniciar su operación; por ejemplo, en el diseño de las salas de audiencias, los programas computacionales, etcétera.
- Coadyuvar en la capacitación a jueces, abogados y expertos legales.
- Gestionar los elementos administrativos y financieros, como incorporar las solicitudes de presupuesto al Poder Legislativo.

Pese a lo importante de sus funciones, el CCISJP enfrenta numerosos retos. El más importante es la brecha que existe entre los recursos asignados y las responsabilidades a que lo obliga la ley. Según el secretario técnico de esta institución, Felipe Borrego, su objetivo fue lograr que se aprobaran las reformas indicadas en todos los estados y que se aplicaran en 19 de 32 entidades federativas para el año 2012, antes de que terminara el gobierno de Felipe Calderón.¹⁰ A finales de 2010, el Consejo consiguió algunos avances importantes para lograr estos objetivos, incluyendo el establecimiento de sus procesos interinstitucionales y reglamentos internos; los esfuerzos para promover la educación e información en la población –como es la promoción en los medios de comunicación–; la creación de una nueva publicación oficial; y el impulso de algunas reformas legislativas no contempladas anteriormente.

⁷ Además de la Secretaría de Gobernación, este Consejo incluye a representantes de la Cámara de Diputados, el Senado, la Suprema Corte, la Procuraduría Federal de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), el Consejo de la Judicatura Federal, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (Conatrib) y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

⁸ El profesor Miguel Sarré, del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), fue aprobado como representante académico en enero de 2010. El empresario y activista de la sociedad civil, Alejandro Martí García, cuyo hijo fue secuestrado y asesinado, fue designado como representante de las organizaciones cívicas en el Consejo.

⁹ Aunque las reformas se aprobaron a mediados de 2008, el CCISJP se inauguró formalmente hasta que se convocó por primera vez en 2009, lo que fue seguido por reuniones adicionales en agosto de 2009 y enero de 2010. Este retraso inicial fue atribuible en parte a la muerte del secretario técnico José Luis Santiago Vasconcelos. El nuevo titular, Felipe Borrego Estrada, fue nombrado en diciembre de 2008.

¹⁰ Entrevista del autor a Felipe Borrego Estrada en el Distrito Federal, 17 de marzo de 2010.

REFORMAS A NIVEL ESTATAL

En los estados se lograron avances importantes. En seis de ellos –Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Nuevo León y Zacatecas– ya se habían adoptado e implementado algunas reformas similares antes de 2008. El 23 de febrero de 2005, Nuevo León realizó el primer juicio oral del país en materia penal bajo el nuevo sistema. Adicionalmente, en Baja California, Durango e Hidalgo se habían aprobado leyes en favor del nuevo sistema acusatorio, pero sin haberse iniciado el proceso de instrumentación. Después de 2008, Guanajuato y Yucatán aprobaron y habilitaron la reforma. En Michoacán y Puebla están en proceso de modificar sus constituciones y códigos penales en la misma dirección. Queda pendiente por legislar e implementar la reforma en Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala. Hacia fines de 2012, algunos estados han dado señales de adoptar las reformas, pero sin avanzar en el debate legislativo. Las elecciones intermedias estatales, así como la elección presidencial en julio de 2012, generaron distracciones políticas que dificultaron la puesta en marcha de las iniciativas de cambio de las leyes. En este sentido, varias entidades federativas tendrán que acelerar el paso o pedir una extensión al actual plazo límite de 2016.

Tabla 2
INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA DE JUSTICIA PENAL
A NIVEL ESTATAL

Aprobado	Inaugurado	Entidad federativa
• Enero de 2004	• Noviembre de 2004	• Nuevo León
• Mayo de 2006	• Enero de 2007	• Chihuahua
• Septiembre de 2006	• Septiembre de 2007	• Oaxaca
• Noviembre de 2007	• Octubre de 2008	• Morelos
• Septiembre de 2007	• Enero de 2009	• Zacatecas
• Agosto de 2006	• Octubre de 2009	• Estado de México
• Enero de 2009	• Diciembre de 2009	• Durango
• Octubre de 2007	• Agosto de 2010	• Baja California
• Enero de 2010	• Septiembre de 2011	• Guanajuato
• Noviembre de 2007	• Mayo de 2013	• Veracruz
• Septiembre de 2011	• Noviembre de 2011	• Yucatán

FUENTE: Elaboración propia.

Así, desde mediados de 2009 la coordinación entre los poderes e instituciones del gobierno federal ha mejorado de manera significativa. También han aumentado sus esfuerzos para apoyar a los estados en la instrumentación de la reforma. Entre los elementos más importantes de la asistencia federal están: distribución de subsidios federales para la habilitación de las reformas judiciales a nivel estatal (266 millones de pesos en 2010, con un total de 19 estados beneficiados); el desarrollo de un programa de capacitación para el nuevo sistema de justicia penal contencioso y oral coordinado por la Conatrib; capacitación a fiscales, defensores públicos y jueces; apoyo orientado a los cambios en los planes de estudio de derecho penal en universidades y tecnológicos; y esfuerzos de evaluación del desempeño.

La experiencia en otros países latinoamericanos, como Chile, es positiva.¹¹ El gobierno mexicano firmó un acuerdo internacional con la nación austral para compartir experiencias y capacitación que faciliten la transición de México hacia el modelo contencioso del procedimiento penal. En este país la experiencia sugiere que el uso de procedimientos de juicio contencioso y medidas de sentencia alternativas reduce el papeleo, aumenta la eficiencia y ayuda a eliminar la acumulación de casos, concentrándose en los procedimientos que facilitan las decisiones judiciales. Mientras tanto, el énfasis en los derechos de la víctima y del acusado fortalece al Estado de derecho, promueve la rendición de cuentas del gobierno y el acceso equitativo a la justicia.

ÁREAS DE OPORTUNIDAD (ASPECTOS CRÍTICOS)

Las recientes reformas al sector judicial en México son mucho más complejas que la simple introducción de juicios orales. Suponen cambios sustanciales al procedimiento penal, fortalecimiento del debido proceso, nuevas funciones para los actores del sistema y medidas más duras contra la delincuencia organizada. Se espera que esta transformación también impulse la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia del andamiaje judicial. Sin embargo, no está garantizado que México superará sus problemas actuales y desarrollará un mejor sistema de justicia penal si no se abordan otros problemas de largo plazo, como reforzar las instituciones débiles y combatir la corrupción.

A pesar de sus muy publicitados beneficios, las reformas judiciales de México han enfrentado diversas críticas. Entre éstas se puede señalar que existe la percepción por parte de algunos especialistas de que la reforma al sistema de justicia ha sido promovida por actores foráneos, particularmente por Estados Unidos.¹² Otros críticos expresaron su preocupación porque la reforma esté mal diseñada, sea costosa su instrumentación y además sea potencialmente peligroso no tomar en cuenta las complejidades, matices y beneficios del sistema vigente en México.

En este sentido, es un hecho que hasta la fecha de escribir este artículo no se ha elaborado un cálculo de los costos financieros de la reforma, sobre los que se basan las asignaciones presupuestarias. Solamente se tiene conocimiento del costo de inversión inicial para implementar la reforma en Chihuahua y Nuevo León, los dos estados más avanzados, la cual supera los 750 millones de pesos para cada uno. Por otra parte, la proliferación de delitos violentos ha puesto en entredicho la presunción de inocencia y la posibilidad de llevar a cabo el juicio en libertad entre un sector de la población mexicana, planteándose incluso que los “juicios orales sólo protegen a los delincuentes”.¹³ En síntesis, aquellos que defienden el sistema tradicional plantean que la reforma no está bien diseñada para instrumentarse, así como la falta de recursos suficientes para cumplirla con éxito. El principal argumento, sin embargo, es que no existe una necesidad real de llevar a cabo la reorganización del sistema existente.¹⁴

A otros les preocupa que las reformas no hayan avanzado lo suficiente. De acuerdo con ellos, éstas no abordan las verdaderas debilidades institucionales del sistema judicial.¹⁵ En

¹¹ Chile tuvo la ventaja de contar con un Poder Judicial fuerte, bajos niveles de corrupción institucional en el sector judicial (incluso en su cuerpo policial nacional) y una economía fuerte. A pesar de ello, según Gallup, los chilenos calificaron el desempeño de su sistema judicial de forma mucho más crítica que los mexicanos. Véase Julie Ray, *Mexico's Citizens Ready for Improved Justice System*, Gallup, 2008. Puede consultarse en www.gallup.com.

¹² *Proceso*, “Reforma judicial con sello gringo”, 17 de febrero de 2008.

¹³ Nancy J. Blake y Kathleen B. Bohne, *The Judicial System in Mexico*, parte 3, Open Democracy, 2009. Puede consultarse en www.opendemocracy.net/authors/nancy-j-blake

¹⁴ Candelaria Pelayo y Daniel Solorio, “La justicia penal que viene. El caso Baja California”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIII, núm. 127, enero-abril de 2010, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

¹⁵ Patrick Corcoran, “Corruption Could be Undoing of Mexico's Judicial Reforms”, *Mexidata*, 17 de marzo de 2008.

otros países donde se han implementado cambios similares, como Honduras, los problemas de corrupción y falta de profesionalización continúan socavando la efectiva administración de la justicia. Asimismo, advierten que las reformas de 2008 introdujeron medidas que en realidad podrían minar los derechos fundamentales y el debido proceso. Por ejemplo, la figura jurídica del *arraigo* ha sido criticada porque debilita los derechos de *habeas corpus* y por crear un “régimen legal excepcional” para personas acusadas por delincuencia organizada.¹⁶ Aunque no son utilizables como prueba en un juicio, las confesiones extraídas con orden de arraigo (sin representación legal) sí pueden presentarse como prueba de apoyo para la acusación formal.¹⁷ También suscita inquietud la introducción del uso del acuerdo de reducción de pena por juicio abreviado, ya que algunos ministerios públicos podrían intentar usar la reducción de pena como forma de presionar a personas inocentes a incriminarse.

Reafirmar los derechos del acusado es un factor de presión para que el gobierno garantice que todos los ciudadanos tengan acceso a la justicia. El respeto a la presunción de inocencia y al debido proceso legal colocan el énfasis en la función de la policía y de los fiscales, quienes deben demostrar la credibilidad de los cargos contra un sospechoso. En Chile, por ejemplo, las inquietudes sobre la espera de juicio en libertad y el riesgo de fuga del acusado han llevado a retroceder en algunas reformas que otorgaban protecciones importantes para la presunción de inocencia. Como resultado, existe cierta inquietud entre los defensores de la reforma acerca de que las autoridades mexicanas puedan ceder a presiones prácticas y públicas que resulten en una regresión al fortalecimiento de los derechos del acusado.

PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

El legado definitivo de las reformas dependerá en gran medida de cómo son implementadas y por quién. Se requerirá invertir en la capacitación profesional de los cerca de 40 mil abogados en ejercicio, muchos de los cuales actuarán dentro del nuevo marco legal del sistema de justicia penal.¹⁸ Ello implica revisar los programas educacionales, verificar continuamente los antecedentes de quienes ejercen la abogacía al igual que su formación para ejercer la profesión, desarrollar mecanismos con el fin de sancionar a los abogados

¹⁶ Como argumenta Guillermo Zepeda, el peor fallo de justicia es cuando el aparato coercitivo de un Estado democrático priva a una persona inocente de su libertad sin cargos formales, pues debería prevalecer la presunción de inocencia. Véase Guillermo Zepeda, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

¹⁷ Una inquietud sobre el arraigo es que socava las prohibiciones de tortura incluidas en las reformas. Según Deaton, las autoridades que hacen la detención tienen un incentivo potente para torturar a un detenido con el fin de conseguir confesiones fraudulentas y de esta forma tener la *prueba* para presentar cargos en su contra. Además, dada la naturaleza secreta del arraigo y la incomunicación de los detenidos, sin acceso adecuado a un abogado, el *arraigo* es una invitación a la tortura. Es decir, es una tentación para cometer el mismo abuso que la prohibición constitucional de la tortura busca prevenir. Véase Janice Deaton, *Arraigo and the Fight Against Organized Crime in Mexico*, documento preparado para la conferencia binacional “NDIC-TBI Bi-national Security Conference”, organizada por la Universidad de Guadalajara, el Trans-Border Institute (Universidad de San Diego); el Strategic Intelligence Program (National Defense Intelligence College), 2010. Al respecto véase también Liliana Alcántara, “Naciones Unidas urge a desaparecer la figura del arraigo”, *El Universal*, 1 de diciembre de 2006.

¹⁸ Como no hay obligación de que los abogados sean miembros activos de colegios de abogados o deban registrarse para ejercer su profesión, no se conoce el número total de profesionales del derecho en ejercicio. Héctor Fix Fierro calcula que esta cifra gira en alrededor de los 40 mil, pero no hay indicación clara de cuántos de ellos trabajan en derecho penal. Fix Fierro sugiere que, dada la proliferación de facultades de derecho mexicanas en los últimos años, la profesión legal sufre de un problema de cantidad sobre calidad. Véase Héctor Fix Fierro y J. R. Jiménez Gómez (editores), *La administración de la justicia en México*, Asociación Mexicana de Egresados del Instituto Nacional de Administración Pública de España, Querétaro, 1997.

deshonestos e inescrupulosos, así como fortalecer y dinamizar a los colegios de abogados.¹⁹ De la misma forma, en vistas de que los más de 400 mil funcionarios policiales, estatales y locales, tendrán un papel más importante en la administración de justicia, necesitarán ser apropiadamente verificados, cumplir con mayores estándares de rendición de cuentas, recibir la capacitación y el equipo necesarios para hacer su trabajo y ser tratados como los profesionales que se espera que sean.

Muchas organizaciones nacionales e internacionales han trabajado para promover la reforma y ofrecer capacitación y asistencia, lo cual podría ser un factor que impulse las reformas legales y los cambios de largo plazo. Entre tales instituciones se encuentran el Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de la Justicia (Fondo Jurica), la Iniciativa Estado de Derecho del Colegio de Abogados estadounidense, el Centro Nacional para los Tribunales Estatales,²⁰ y diferentes consultorías financiadas por el gobierno de Estados Unidos, como Management Systems International.²¹

De importancia esencial para todos estos esfuerzos será el desarrollo de un método de medición cuantitativa y cualitativa con el fin de evaluar el desempeño real del nuevo sistema a través de una serie de indicadores viables y eficientes.

CONCLUSIONES

México está trabajando para hacer importantes avances en un periodo de tiempo relativamente corto. La realidad es que la reforma tomará décadas, requerirá enormes recursos financieros y humanos, al mismo tiempo que tendrá mucho de ensayo y error. Más aún, dados los cambios drásticos propuestos se producirá una resistencia significativa y legítima respecto de algunos de sus aspectos. Para abordar estos problemas, México puede mirar y aprender de lo positivo y negativo de las experiencias de otros países latinoamericanos que han adoptado reformas legales en los años recientes (por ejemplo, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Venezuela). Sin embargo, el modelo de justicia penal en México es muy particular. Cualquier esfuerzo por cambiarlo sin duda seguirá su propio curso, su propio ritmo, algunas veces con resultados inesperados. Al final, el éxito de estos esfuerzos recae sobre los hombros de una nueva generación de ciudadanos y profesionales dentro del sistema de justicia penal, que serán tanto los agentes como los beneficiarios por las actuales reformas al sector judicial de México.

¹⁹ Son iniciativas necesarias para promover el profesionalismo entre abogados, ya que ellos serán los principales responsables del “control de calidad” en el nuevo sistema de justicia penal de México. Aunque el país ha adoptado recientemente un nuevo *código ético*, los abogados mexicanos no están obligados a cursar estudios de posgrado, superar un examen de certificación, ser miembros activos de un colegio profesional o buscar formación continua para ejercer el derecho.

²⁰ Rule of Law Initiative of the American Bar Association y National Center for State Courts, respectivamente.

²¹ Entre 2007 y 2008, el proyecto “Justicia en México” de la Universidad de San Diego (USD) organizó una serie de nueve foros en México y Estados Unidos en colaboración con el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), con la intención de fomentar el análisis y el diálogo público sobre la reforma judicial. Además, de 2009 a 2012, el Justice in Mexico Project (JMP) también colaboró para crear un programa de educación jurídica binacional entre la USD y la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) con el apoyo del programa de cooperación Educación Superior para el Desarrollo (HED) que cuenta con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para la Desarrollo Internacional (USAID).

