

amnistía internacional

México

Memorándum al Congreso de la Unión sobre las reformas de la Constitución y del sistema de justicia penal

Septiembre 2004

Resumen

Al Índice: AMR 41/032/2004

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410322004>

En marzo y abril, el gobierno del presidente Fox presentó al Congreso una serie de propuestas de reforma de la Constitución¹ y del marco legislativo del sistema de justicia penal de México. Según el gobierno, estas reformas tienen por objeto mejorar la protección jurídica de los derechos humanos y la eficacia de la seguridad pública en la lucha contra la delincuencia.

Amnistía Internacional ha documentado violaciones de derechos humanos e impunidad en México durante los últimos 40 años y ha formulado numerosas recomendaciones a las autoridades para que reformen el marco operativo y jurídico del sistema de justicia penal. En el presente memorándum al Congreso, la organización trata varias áreas clave en las que considera que es preciso armonizar el marco legislativo interno con las normas internacionales de derechos humanos. Aunque las propuestas de reforma presentadas por el poder ejecutivo son de amplias, en el presente memorándum se examinan tres asuntos principales: la relación de las normas internacionales de derechos humanos con la Constitución Política, las normas internacionales sobre el debido proceso y los juicios justos en la legislación primaria y secundaria y la seguridad pública con rendición de cuentas. El memorandum establece unas normas mínimas que el Congreso debería asegurar que quedan reflejadas en la legislación.

Amnistía Internacional cree que las propuestas del ejecutivo constituyen un importante avance para la reforma. El memorándum insta los senadores y diputados deben superar las divisiones de partido y entre partidos para establecer una clara mayoría dispuesta a escuchar a la sociedad civil y a avanzar en estas acuciantes cuestiones. En particular, Amnistía Internacional cree que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México debe servir de medida para evaluar y consolidar las propuestas de reformas.

Este documento resume el informe “México: Memorándum al Congreso de la Unión sobre las reformas de la Constitución y del sistema de justicia penal” (Al Índice: AMR 41/032/2004) publicado por Amnistía Internacional en septiembre de 2004. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal.

Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <http://www.amnesty.org>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico <http://web.amnesty.org/ai.nsf/news>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección “centro de documentación” de las páginas web de EDAI en <http://www.edai.org/centro>.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México

Memorándum al Congreso de la Unión sobre las reformas de la Constitución y del sistema de justicia penal

En marzo y abril, el gobierno del presidente Fox presentó al Congreso una serie de propuestas de reforma de la Constitución¹ y del marco legislativo del sistema de justicia penal de México. Según el gobierno, estas reformas tienen por objeto mejorar la protección jurídica de los derechos humanos y la eficacia de la seguridad pública en la lucha contra la delincuencia. Varios miembros del Congreso han hecho también propuestas conexas.

Amnistía Internacional ha documentado violaciones de derechos humanos e impunidad en México durante los últimos 40 años y ha formulado numerosas recomendaciones a las autoridades para que reformen el marco operativo y jurídico del sistema de justicia penal. En el presente memorándum al Congreso, la organización trata varias áreas clave en las que considera que es preciso armonizar el marco legislativo interno con las normas internacionales de derechos humanos. Aunque las propuestas de reforma presentadas por el poder ejecutivo son amplias, en el presente memorándum se examinan tres asuntos principales: la relación de las normas internacionales de derechos humanos con la Constitución Política, las normas internacionales sobre el debido proceso y los juicios justos en la legislación primaria y secundaria y la seguridad pública con rendición de cuentas.

Desde la formación del gobierno del presidente Fox, Amnistía Internacional le ha instado a realizar consultas transparentes y abiertas con la sociedad civil para elaborar un programa nacional de derechos humanos basado en el Programa de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), especialmente en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, presentado al presidente Fox por el representante de la OACNUDH en diciembre de 2003.²

Los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales son universales e indivisibles. El programa nacional de derechos humanos del gobierno debe garantizar la aplicación de estos derechos en todos los niveles del Estado; su éxito dependerá de la capacidad del poder ejecutivo para asegurar la legitimidad del proceso mediante una consulta efectiva y del compromiso del Congreso con la aplicación de las reformas legislativas necesarias, así como de la disposición de las autoridades locales o estatales a garantizar la aplicación. La legislación promulgada por el Congreso, en particular las reformas de la Constitución, será un punto básico de referencia para las reformas de ámbito local y contribuirá a crear normas e instituciones nacionales más efectivas. La proclamación del respeto de los derechos humanos en la Constitución y en el sistema de justicia penal es uno de los principales retos que se plantean.

Amnistía Internacional cree que una coordinación y consulta más amplias y efectivas de las propuestas con la sociedad civil y otros agentes importantes, como el poder judicial y los partidos políticos, habrían contribuido a garantizar el consenso en torno a reformas clave antes de su presentación al Congreso.³ A pesar de ello, las propuestas constituyen un importante avance, y la organización cree que los senadores y

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Véase http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/index.htm

³ El gobierno modificó, antes de su presentación al Congreso, las reformas constitucionales acordadas con diversos participantes en la Subcomisión de Armonización Legislativa de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. El poder judicial está realizando un proceso de consulta sobre reforma judicial que no parece haberse coordinado con las propuestas del poder ejecutivo.

diputados deben superar las divisiones de partido y entre partidos y establecer una clara mayoría dispuesta a escuchar a la sociedad civil y a avanzar en estas acuciantes cuestiones. En particular, Amnistía Internacional cree que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México debe servir de medida para evaluar y consolidar las propuestas de reformas.

1. LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

México ha ratificado casi todos los tratados internacionales de derechos humanos principales, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴ Sin embargo, sigue habiendo ambigüedad, porque una cosa es la obligación vinculante de cumplir los artículos de los tratados y otra su condición real en el derecho interno.⁵ La adhesión clara a las normas internacionales de derechos humanos en la Constitución es esencial para establecer la universalidad e indivisibilidad de los derechos de todos los ciudadanos. Además, obliga a las instituciones estatales a juzgar y ser juzgadas por tales normas, haciendo que estos derechos sean exigibles en la práctica.

La propuesta de reforma de los artículos 1 y 15 de la Constitución presentada por el poder ejecutivo constituye una mejora con respecto a la situación actual. Sin embargo, al continuar definiendo los derechos humanos en los términos de la Constitución, sin hacer referencia a los tratados internacionales, la propuesta no supera la ambigüedad existente y no garantiza debidamente el acceso a la protección que brindan los tratados.

- El Congreso debe garantizar que el texto constitucional dispone explícitamente que, en caso de incoherencia entre las normas constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos, se adoptará la norma que mayor protección brinde a los derechos humanos.⁶

Abolición de la pena de muerte

El Congreso debe garantizar que la pena de muerte está expresamente prohibida en la Constitución, junto con todas las formas de tortura y trato cruel, inhumano y degradante.

La Federación y los derechos humanos

El poder ejecutivo ha propuesto reformar el artículo 73.XXI de la Constitución para hacer posible la intervención federal en casos de derechos humanos que normalmente son competencia de las autoridades

⁴ El Senado debe promover la pronta ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos en los que México no es aún Estado Parte, como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Se deben retirar las reservas y declaraciones interpretativas formuladas en importantes tratados en los que México sí es Estado Parte, en particular la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, relativa a la jurisdicción militar.

⁵ En la jerarquía establecida por la Suprema Corte de Justicia en su interpretación de 1999 del artículo 133, los tratados internacionales se sitúan específicamente por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes federales y locales.

⁶ El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México y los acuerdos alcanzados en la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos recomendaron que se aplicara la norma que mejor protección brindara a las personas.

locales. Amnistía Internacional acoge con satisfacción esta iniciativa legislativa para responder a situaciones como la violencia sistemática ejercida contra las mujeres en Ciudad Juárez a fin de garantizar que, si las autoridades locales no protegen los derechos humanos, las autoridades federales pueden asumir la responsabilidad jurídica directa de hacerlo.

- El Congreso debe garantizar que en la Constitución se establecen criterios claros para la intervención federal en casos de derechos humanos de manera que el mecanismo sea efectivo a la vez que se previene su uso indebido.

2. EL IMPERIO DE LA LEY Y EL DEBIDO PROCESO

Junto con muchas otras organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, Amnistía Internacional ha hecho hincapié en el modo en que el actual marco jurídico del sistema de justicia penal contribuye directamente a que se cometan abusos contra los derechos humanos y se aborde la delincuencia de manera ineficaz. Las propuestas de reforma presentadas por el poder ejecutivo para transformar el sistema procesal son el paso más importante que se ha dado hasta ahora en los esfuerzos por reformar el sistema de justicia penal. Las propuestas son complejas e incluyen numerosas reformas de importantes artículos de la Constitución que regulan las garantías individuales (16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 29), así como diversas leyes y códigos nuevos o modificados.

Las normas mínimas sobre juicios justos se hallan establecidas en dos tratados internacionales vinculantes en los que México es Estado Parte, a saber: el PIDCP (artículos 9, 10 y 14) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 7, 8 y 25)⁷.

- Amnistía Internacional recomienda que estas garantías mínimas queden incorporadas expresamente en la Constitución para garantizar su aplicación en toda la nación.

Derecho a la igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 24).

Aunque el Congreso ha promulgado recientemente importante legislación para combatir la discriminación,⁸ en la práctica el sistema de justicia penal se sigue viendo afectado por ésta, de modo que tanto las víctimas como los acusados están expuestos a sufrir discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, opinión política, origen social, nacimiento u otra condición, incluida la pobreza.

⁷ Otros tratados vinculantes que refuerzan estas normas y en los que México es Estado Parte son la Convención contra la Tortura, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Entre las normas pertinentes que no son tratados, adoptadas por las Naciones Unidas figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, las Directrices sobre la Función de los Fiscales y los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. También son importantes para el establecimiento de normas y se citan en este memorándum las opiniones de mecanismos de derechos humanos como el Comité contra la Tortura y los relatores especiales temáticos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

⁸ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, vigente al 28 de junio de 2004.

- El Congreso debe garantizar que las reformas del sistema de justicia penal previenen, prohíben y castigan explícitamente todas las formas de discriminación.

Derecho a la libertad personal y leyes que regulan los procedimientos de detención

Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias (PIDCP, art. 9.1).

Las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos han documentado reiteradamente el uso generalizado de la detención arbitraria. Los criterios generales de los códigos penales que permiten la detención por “delito flagrante” sobrepasan el principio legal que hace posible la detención sin orden judicial de personas sorprendidas en el acto de cometer un delito o inmediatamente después de él.⁹ Asimismo, a menudo se utilizan órdenes de detención “urgente” dictadas por agentes del Ministerio Público para evitar tener que pedir autorización judicial. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha calificado la legislación existente de amenaza seria a la seguridad de las personas.¹⁰ Asimismo, el Comité contra la Tortura ha pedido que se ponga fin a ambas prácticas.¹¹

- El Congreso debe tomar medidas legislativas para garantizar que todas las detenciones practicadas se llevan a cabo de acuerdo con legislación que no viola el principio de presunción de inocencia y control judicial.

Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella (PIDCP, art. 9.2).

- La legislación debe garantizar la obligación de informar a los detenidos de las razones de su detención en el momento de practicar ésta y de comunicarles sus derechos en la substanciación de la acusación penal en un idioma que entiendan, en especial su derecho a contar con un abogado y a guardar silencio.
- La legislación debe garantizar el derecho de los detenidos a contar con un intérprete o traductor durante las actuaciones judiciales si tienen dificultades para comprender el español, hablarlo o leerlo, como podría ocurrir en el caso de las personas indígenas.¹²

⁹ Cláusula III, art. 193, del Código de Procedimiento Penal Federal, y art. 267. En la actualidad, la ley permite mantener detenido al presunto delincuente por un periodo de hasta 48 horas (72 en el Distrito Federal) tras la comisión del delito con limitados requisitos probatorios, lo que supone, en efecto, legalizar la detención sin autorización judicial.

¹⁰ Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México. 27/07/99. CCPR/C/79/Add.109, párr. 10.

¹¹ El Comité ha recomendado: “Reforzar la garantía constitucional que exige orden judicial para practicar una aprehensión, mediante la supresión de las facultades del ministerio público para ordenarlas y establecer como única excepción la detención en flagrancia, limitada ésta a la del individuo que fuere sorprendido en el acto de cometer el delito, inmediatamente después de cometido con los instrumentos del delito en su poder, o alcanzado al ser perseguido inmediatamente de ejecutarlo. En caso alguno la detención en flagrancia podría producirse después de 24 horas de perpetrado el ilícito. Respecto de los casos urgentes, reemplazar su actual regulación legal por un procedimiento adecuado que facilite al ministerio público obtener órdenes judiciales de aprehensión en todo tiempo”. Comité contra la Tortura, informe sobre México. CAT/C/75, 26 de mayo de 2003, párr. 220.a.

¹² Principio 14 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

- La legislación debe garantizar el derecho de los detenidos a comunicarse con el mundo exterior, incluidas su familia y un médico. La reclusión en régimen de incomunicación ha de estar castigada por la ley.¹³

Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal (PIDCP, art. 9.4; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7.6).

La Ley de Amparo no garantiza debidamente el derecho a la libertad personal. La modificación de la condición jurídica de un detenido –con la subsiguiente ratificación judicial de la detención, por ejemplo– puede invalidar una petición de amparo, lo que supone anular la posibilidad de impugnar la detención ilegal y fomentar la detención arbitraria. Además, el requisito de que el recurrente incluya información sobre la ubicación del detenido y la autoridad responsable no brinda la debida protección contra la desaparición forzada.

- El Congreso debe garantizar que la actual propuesta de reforma de la Ley de Amparo contiene medidas que garantizan el resarcimiento efectivo contra la detención ilegal.

Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7.5)

En virtud del artículo 16 de la Constitución, las personas detenidas sin orden judicial –es decir, los “casos urgentes” o de “delito flagrante”– pueden permanecer hasta 48 horas (96 en caso de delincuencia organizada) bajo custodia del Ministerio Público antes de ser llevadas ante un juez.

- El Congreso debe reformar el artículo 16 para garantizar que toda persona detenida sin orden judicial es llevada ante un juez *sin demora*¹⁴.
- La legislación debe garantizar que el acusado es juzgado en un plazo razonable. El hecho de no hacerlo será motivo para impugnar legalmente las garantías de justicia del proceso judicial.

La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (PIDCP, art. 9.3).

Con el actual sistema inquisitivo, la prisión preventiva es la norma, lo que constituye una violación del derecho a la libertad personal y la presunción de inocencia.

- La legislación debe limitar claramente los criterios por los que los jueces pueden ordenar la prisión preventiva, que han de atenerse a las directrices de la CIDH, a saber: “la presunción de que el acusado ha cometido un delito, el peligro de fuga, el riesgo de comisión de nuevos delitos, la necesidad de investigar y la necesidad de colusión, el riesgo de presión sobre los testigos, y la preservación del orden público”.¹⁵

¹³ *Ibíd.*, principio 15, 19 y 24.

¹⁴ El Comité contra la Tortura ha recomendado que se dé cuenta inmediata de la detención y que se presente al detenido ante un juez en el plazo de 24 horas. CAT/C/75, 26 de mayo de 2003, párr. 220.b.

¹⁵ CIDH, informe de país sobre México, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, septiembre de 1998, párr. 233, nota al pie 39.

- La determinación judicial de la prisión preventiva y la libertad bajo fianza ha de hacerla un juez que no participe en el juicio, no debe ser discriminatoria y ha de estar sujeta a apelación efectiva.

Derecho a contar con asistencia letrada

[T]odas las personas detenidas han de tener acceso inmediato a asistencia letrada.¹⁶

La ausencia de un derecho constitucional explícito a contar con asistencia letrada inmediatamente después de la detención y durante las actuaciones judiciales es uno de los principales factores que hacen posible los abusos en las investigaciones criminales.

- La Constitución debe garantizar el derecho a contar con asistencia letrada desde el momento de la detención y a lo largo de las actuaciones judiciales, en particular antes y durante los interrogatorios.
- La Constitución debe garantizar que se proporcionan abogados defensores profesionalmente cualificados cuando los acusados no puedan costárselos. Se debe garantizar el derecho del acusado a comunicarse con tiempo suficiente y en privado con su abogado. Hay que poner fin al uso de “personas de confianza” en vez de abogados defensores, y la ley debe establecer claramente que la asistencia letrada incompetente constituye una violación del debido proceso y del derecho a un juicio justo.
- La legislación debe garantizar la calidad profesional y ética de la abogacía. Se debe también garantizar la independencia y calidad de la Defensoría Pública en los ámbitos federal y local.

Presunción de inocencia

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley (PIDCP, art. 14.2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.2).

La ausencia de este principio subyacente a los procedimientos penales y los juicios constituye una violación grave del debido proceso. Los excesivos poderes otorgados al Ministerio Público en el actual sistema de procedimiento penal, particularmente en la evaluación de las pruebas y la averiguación previa, violan claramente este principio, haciendo, de hecho, que sea al acusado a quien corresponda demostrar su inocencia.¹⁷

- La presunción de inocencia debe ser un derecho constitucional, que ha hacerse respetar en todas las etapas de las actuaciones judiciales, desde el momento de la detención hasta que el acusado sea declarado culpable en un proceso judicial justo y de acuerdo con la ley.

¹⁶ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Georgia. 05/05/97. CCPR/C/79/Add.75, 1 de abril de 1997, párr. 27. Otras normas pertinentes son los principios 5 y 8 de Principios Básicos sobre la Función de los Abogados y el principio 17.1 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

¹⁷ Las propuestas de reforma presentadas por el poder ejecutivo refuerzan la presunción de inocencia en el caso de la mayoría de los delitos. Sin embargo, las personas acusadas de delitos incluidos en la categoría especial de delincuencia organizada continuarán sujetas a los excesivos poderes otorgados a los agentes del Ministerio Público con respecto a las normas que regulan las pruebas y otros procedimientos conexos. De hecho, habrá un sistema de justicia de dos niveles, en el que se restringirá el derecho al debido proceso a las personas acusadas de delincuencia organizada. La propuesta de conceder a estas reformas rango constitucional puede también fomentar nuevas restricciones de procedimiento en la legislación secundaria. Estas iniciativas ponen en peligro el derecho de igualdad ante la ley.

- Los poderes otorgados al Ministerio Público para evaluar las pruebas en la averiguación previa se deben anular. En la medida de lo posible, sólo han de tener valor probatorio los datos presentados y examinados en audiencia pública ante un juez. Las excepciones a esta regla deben justificarse legalmente.
- Se debe considerar delito que un funcionario declare públicamente culpable a un acusado cualquiera que sea el modo en que lo haga y en cualquier etapa del proceso judicial.

Actuaciones judiciales

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia (PIDCP, art. 14.1; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.2).

Para que un juicio sea justo es esencial la igualdad procesal entre la defensa y la acusación durante las actuaciones. En la actualidad, los datos que la policía judicial y el Ministerio público recogen en la averiguación previa, que pueden tener valor probatorio en el juicio, limitan la capacidad de la defensa para impugnar las pruebas y hacen que el acusado esté en desventaja procesalmente. De hecho, animan a la policía y a los agentes del Ministerio Público a fabricar pruebas para conseguir que se dicte sentencia condenatoria.

- La legislación debe garantizar el debido control judicial de las actuaciones para que exista igualdad procesal entre la defensa y la acusación.
- La legislación debe garantizar que el principio de inmediatez procesal se interpreta en el sentido de dar precedencia sólo a las pruebas presentadas y examinadas ante un juez en una audiencia pública.

Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley (PIDCP, art. 14.1).

Todo juicio justo se fundamenta en el control activo e imparcial de las actuaciones por un juez competente e imparcial en audiencias públicas. En 1999, al examinar la adhesión de México al PIDCP, el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifestó: “El procedimiento criminal establecido y aplicado en México obstaculiza el cumplimiento cabal del artículo 14 del Pacto, que exige que el juicio se realice ante el juez, en presencia del acusado y con publicidad. El Estado Parte debe establecer un procedimiento que asegure a los acusados el goce de todos sus derechos procesales de conformidad al mencionado artículo 14”.¹⁸ La ausencia a menudo del juez en el juicio y la delegación de autoridad en el secretario del tribunal, en particular en el examen de las pruebas y testigos, menoscaban la integridad del proceso judicial. El hecho de que sólo un limitado número de procesos judiciales sean públicos también limita el derecho básico del acusado a un juicio con las debidas garantías y público. Asimismo, las instalaciones judiciales y carcelarias privan a menudo a los acusados de tiempo suficiente para preparar su defensa confidencialmente con un abogado. El acceso público efectivo a las actuaciones también está limitado. En 2003, el Comité contra la Tortura recomendó poner fin al actual sistema procesal inquisitorio en favor de un sistema acusatorio que garantice la igualdad procesal y proteja el debido proceso.¹⁹

¹⁸ Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México. 27/07/99. CCPR/C/79/Add.109, párr. 11.

¹⁹ “Estas reformas deberían orientarse hacia un procedimiento acusatorio y efectivamente público y transparente, que contemple los mecanismos adecuados para establecer el necesario equilibrio de facultades y derechos entre los diferentes actores del proceso penal, jueces, ministerios públicos, víctimas e inculpados, defensores y la policía, y arbitrios de fiscalización y recursos para corregir los excesos que puedan quebrantarlo.” Comité contra la Tortura, informe sobre México, CAT/C/75, 26 de mayo de 2003, párr. 220.i.

- La legislación debe garantizar la celebración de audiencias públicas, con las debidas garantías y con la presencia obligatoria del juez, el fiscal el acusado y el abogado defensor en todas las actuaciones. La ausencia del juez en las actuaciones ha de ser motivo de apelación y causa de acciones disciplinarias contra el juez. Se deben proporcionar al acusado tiempo suficiente y medios adecuados para consultar con su abogado a fin de preparar su defensa. Se deben tomar todas las medidas posibles para garantizar que se presentan y examinan directamente ante el tribunal el mayor número posible de pruebas.

Derecho a un recurso

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25.1).

Aunque la petición de amparo constituye un mecanismo de resarcimiento legal contra la violación de garantías individuales de la Constitución, en general se considera que no proporciona un recurso judicial oportuno y efectivo.

- El Congreso debe garantizar que las propuestas de reforma que se están examinando en la actualidad satisfacen los criterios fundamentales de acceso a un recurso rápido y efectivo.²⁰

Tortura y admisibilidad de las pruebas

No debe considerarse que las declaraciones hechas por los detenidos tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un juez.²¹

Se sigue haciendo uso de la tortura y la coacción para obtener confesiones o declaraciones, particularmente en la declaración preparatoria ante el Ministerio Público, que pueden utilizarse posteriormente como pruebas en los tribunales.

- La legislación debe garantizar que sólo las declaraciones hechas libremente ante un juez y en presencia de un abogado defensor son admisibles en los tribunales. Si se denuncian torturas, la ley debe establecer claramente la obligación de las autoridades de realizar con prontitud una investigación imparcial, basándose en las normas internacionales de derechos humanos, lo que incluye encargar un examen médico independiente de la presunta víctima de acuerdo con los principios del Manual sobre la investigación y documentación eficaces de los casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (conocido como Protocolo de Estambul). Con respecto a la determinación de la admisibilidad de una confesión, la legislación debe establecer claramente que es al Estado al que corresponde demostrar que el acusado la ha hecho libremente.

²⁰ El relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha manifestado: “En lo que respecta a los recursos de amparo, debería revisarse el procedimiento y la ley con vistas a reducir su coste, simplificarlo y hacerlo más rápido y eficaz en los casos de violación de las garantías individuales”. Doc. de la ONU E/CN.4/2002/72/Add.1, párr. 192.1.

²¹ Relator especial sobre la cuestión de la tortura, informe de su visita a México, doc. de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 88.d.

- Se deben reforzar y explicitar las normas que regulan la admisibilidad de las pruebas en general a fin de que todas las pruebas recogidas ilegalmente o como resultado de actos o procedimientos ilegales de la policía o el Ministerio Público sean inadmisibles en los tribunales.
- La legislación debe tipificar claramente como delito las violaciones del debido proceso, incluidas la detención arbitraria o en régimen de incomunicación y la tortura, así como el hecho de no informar de infracciones cometidas por terceros. El Congreso debe asegurar procesos de evaluación sobre la persecución efectiva de tales delitos.

El Ministerio Público

*Que fortalezca la autonomía e independencia del Ministerio Público.*²²

El Ministerio Público sigue formando parte del poder ejecutivo en los ámbitos federal y estatal, por lo que las investigaciones y enjuiciamientos están sujetos a presiones políticas.

- La legislación debe garantizar la autonomía del Ministerio Público con respecto al poder ejecutivo, limitando a la vez sus facultades a las que sean compatibles con su mandato a fin de poner fin a la función cuasi judicial que desempeña en el sistema de justicia penal. El reglamento del Ministerio Público debe garantizar la selección y formación efectivas de sus agentes, así como su sometimiento a procedimientos disciplinarios, conforme a las Directrices sobre la Función de los Fiscales, de la ONU²³.

Servicios forenses

- La legislación debe garantizar que los servicios forenses, que actualmente están bajo el control del Ministerio Público, son un organismo autónomo, con clara independencia operativa. El reglamento debe garantizar que su labor se lleva a cabo sobre la base de protocolos elaborados a partir de las normas internacionales para la recogida, almacenamiento y evaluación de datos forenses. Su personal ha de estar debidamente cualificado, formado y remunerado.

Derechos de las víctimas

A las víctimas de delitos, incluidas las violaciones de derechos humanos, se les niega habitualmente el resarcimiento y el acceso a la justicia.

- Deben establecerse explícitamente en la legislación los derechos de las víctimas en el proceso penal, lo que incluye facilitar el proceso de denuncia del delito. El derecho de las víctimas al resarcimiento y a entablar acciones judiciales debe reforzarse. Se debe potenciar el derecho a coadyuvar en las investigaciones criminales del Ministerio Público a fin de garantizar un mayor acceso a la justicia y el escrutinio de las acciones de la policía y los agentes del Ministerio Público.
- La legislación debe garantizar que existen mecanismos jurídicos a disposición de las víctimas y sus familias para entablar acciones penales contra funcionarios públicos acusados de cometer directamente abusos contra los derechos humanos o de no cumplir su deber de investigarlos.

²² CIDH, informe de país sobre México, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, septiembre de 1998, párr. 730.

²³ Directrices sobre la Función de los Fiscales, Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Poder judicial

- La legislación debe reforzar la autonomía e independencia de los Consejos de la Judicatura, incluso con respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de garantizar la capacidad profesional de los jueces y la supervisión de la profesión sin perjudicar la imparcialidad de las decisiones judiciales.

Deben crearse mecanismos para la aplicación efectiva de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura²⁴ y debe promoverse la incorporación de la jurisprudencia y el derecho internacional de derechos humanos a las decisiones judiciales.

Derechos del niño

- Es preciso promulgar con urgencia legislación que garantice que los derechos de los niños están debidamente protegidos en un sistema de justicia de menores que cumpla las normas internacionales de derechos humanos contenidas en los artículos 37, 39 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.²⁵

Reglamento y supervisión penitenciarios

- El Congreso debe garantizar el control y la supervisión judiciales efectivos de las condiciones de condena y encarcelamiento para cerciorarse de que las normas internacionales²⁶ sobre las prisiones y el trato debido a los presos se hallan claramente contenidas en la legislación.

3. LA SEGURIDAD PÚBLICA CON RENDICIÓN DE CUENTAS

La creación de mecanismos efectivos para prevenir y combatir la delincuencia es un deber fundamental del Estado. El establecimiento de un control judicial efectivo de las garantías procesales anteriormente expuestas es el modo más eficaz de garantizar los derechos de los acusados, los testigos y las víctimas de delitos y de asegurarse de que sólo las personas realmente responsables de su comisión son declaradas culpables y castigadas de acuerdo con la ley. A este respecto, las propuestas de reforma del poder ejecutivo constituyen un importante avance en tanto que vinculan claramente la seguridad pública con la protección de los derechos humanos. Para mejorar la confianza pública en el sistema de justicia penal es esencial crear organismos de investigación y encargados de hacer cumplir la ley con la mayor capacidad técnica y profesional posible y cuyas prácticas operativas protejan los derechos humanos internacionalmente reconocidos a la vez que combate con eficacia la delincuencia. Para lograrlo, es muy importante que los

²⁴ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

²⁵ “El Comité recomienda que el Estado Parte: a) Aplique efectivamente un sistema de justicia de menores conforme con la Convención y con otras normas internacionales conexas”. Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México. 10/11/99.CRC/C/15/Add.112, párr. 33.

²⁶ Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

procedimientos judiciales no estén subordinados a los intereses de la seguridad pública, como se ha tendido a hacer en muchas reformas recientes. Se debe entablar un amplio debate sobre la naturaleza de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y su relación con los agentes del Ministerio Público, y sobre los mecanismos que es preciso crear para garantizar que la policía rinde cuentas ante la sociedad.

Policía y agentes del Ministerio Público

Las propuestas de reforma presentadas por el poder ejecutivo requieren la unificación de la policía federal bajo una única Secretaría de Gobernación, con lo que se pondría fin a la división entre policía judicial y policía preventiva y se facultaría a toda la policía para realizar tareas de investigación. Las propuestas conceden a la nueva policía federal autonomía operativa para recibir denuncias de delitos y realizar investigaciones iniciales con independencia del Ministerio Público. Al mismo tiempo, éste tendrá autoridad “funcional” sobre la policía en la dirección de las investigaciones.

Las propuestas tienen por objeto eliminar obstáculos burocráticos en las investigaciones criminales, mejorar la coordinación y crear una policía profesionalmente competente, que rinda cuentas ante una sola autoridad ejecutiva y capaz de responder a las demandas que se planteen en materia de seguridad. Sin embargo, Amnistía Internacional cree que existen una serie de riesgos claros que no se han tenido debidamente en cuenta en las propuestas. En primer lugar, la compleja relación entre el Ministerio Público y la policía se califica de “funcional”, ambiguo término que puede generar confusión, falta de una cadena de mando y menor rendición de cuentas. En particular, la enorme ampliación de las funciones de toda la policía en materia de investigación puede animar a la policía a adecuar las estrategias de investigación a las necesidades de seguridad y falsear las pruebas presentadas a los agentes del Ministerio Público. La falta de autoridad clara sobre la policía, la escasez de medios de para verificar el material de la averiguación previa o ambos factores pueden hacer a los agentes del Ministerio Público excesivamente dependientes de la nueva policía e incapaces de someter su trabajo a un escrutinio efectivo.

- La legislación debe establecer claramente la naturaleza de la relación entre la policía y los agentes del Ministerio Público para garantizar la realización de investigaciones efectivas, imparciales y con las salvaguardias necesarias para proteger los derechos humanos.

Tal como se han planteado las propuestas, se corre el riesgo de crear una gran fuerza de policía, con amplios poderes, pero sin consolidar mecanismos internos o externos de supervisión con que vigilar y abordar los abusos y deficiencias. La corrupción, la incompetencia y los abusos están profundamente arraigados en muchas fuerzas de policía. Para garantizar la seguridad pública respetando los derechos humanos es esencial cambiar esta situación, y la única forma de lograrlo consiste en cerciorarse de que la policía rinde cuentas ante la sociedad a cuyo servicio está. Las unidades de investigación interna y las comisiones nacional y locales de derechos humanos no garantizan en la actualidad la rendición efectiva de cuentas, por lo que es preciso crear mecanismos más energéticos y creíbles que se ocupen específicamente de ello.²⁷

La rendición de cuentas democrática y legal animará a poner fin a la actuación policial basada en las confesiones para sustituirla por otra basada en la prevención, la recogida de información y la realización de investigaciones científicas y técnicas de calidad. Para el éxito de este proceso es esencial obtener el consentimiento y la confianza de la comunidad. Por este motivo, los miembros del cuerpo legislativo deben tratar de garantizar que la reforma de la policía y el Ministerio Público es objeto de una amplia consulta no

²⁷ *Exploring Roads to Police Reform: Six Recommendations*, Robert O. Varenik, Comité de Abogados por los Derechos Humanos, <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/varenik/>

sólo con la comunidad técnica y jurídica, sino también con otros sectores de la sociedad civil y otros expertos pertinentes.

- El Congreso debe garantizar que los procesos de selección y formación de la policía, así como sus procedimientos operativos, incorporan las normas internacionales y principios de buena práctica. Los códigos de conducta deben contener estrictas reglas sobre protección de los derechos humanos, recogida de datos, registro de detenciones, procedimientos de interrogatorio y uso de la fuerza y de armas de fuego sobre la base de la necesidad y la proporcionalidad. Estos procedimientos deben vigilarse y hacerse cumplir.
- La legislación debe garantizar la existencia de diversos mecanismos efectivos de rendición de cuentas que permitan a los responsables de la policía modificar las prácticas a fin de mejorar la eficacia de la actuación policial, a la vez que se someten las acciones de la policía al escrutinio público y a procedimientos disciplinarios o penales imparciales y efectivos si procede.

Jurisdicción militar

La interpretación que hacen los tribunales de la Constitución, favorable a la jurisdicción militar en caso de implicación de militares en violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos, continúa legitimando la impunidad y la negación de justicia. Organizaciones internacionales de derechos humanos como los mecanismos temáticos de la ONU y la CIDH han pedido reiteradamente a las autoridades que restrinjan la jurisdicción militar y garanticen la separación estricta entre tareas militares y tareas policiales en funciones de orden público.²⁸

- Las reformas constitucionales deben garantizar expresamente que todas las denuncias de actos de violación de derechos humanos cometidos por personal militar son objeto de investigación y juicio ante tribunales penales civiles.
- La legislación debe garantizar la separación entre tareas militares y tareas policiales en funciones de orden público.

Conclusión

En definitiva, Amnistía Internacional acoge con satisfacción las propuestas de reforma de la Constitución y el sistema de justicia penal presentadas por el poder ejecutivo, pero pide a los miembros del Congreso que se cercioren de que la legislación tiene en cuenta las recomendaciones formuladas en el presente memorándum. Asimismo, la organización entiende que, aunque el marco constitucional y jurídico es esencial para establecer los principios fundamentales por los que todo Estado debe funcionar, el verdadero reto que se plantea es hacer operativos estos principios en la vida cotidiana de la sociedad mexicana. Por este motivo, Amnistía Internacional insta al Senado y a la Cámara de Diputados a que consulten detenidamente con la sociedad civil la elaboración, vigilancia y evaluación del efecto de las reformas.

²⁸ Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párr. 72.