

CINCO PENDIENTES  
DEL SISTEMA  
**PENAL**  
ACUSATORIO

○ Gerardo Laveaga\*

\* Director General del INACIPE.

## PALABRAS CLAVE

## KEYWORDS

● **Sistema de Justicia Penal**

*Criminal Justice System*

● **Capacitación**

*Training*

● **Servicio profesional de carrera**

*Professional career service*

● **Certificación de competencias**

*Competency certification*

**Resumen.** El funcionamiento del Nuevo Sistema de Justicia Penal —que entró en vigor en 2016— ha suscitado opiniones contrapuestas: tanto detractores que piden que se abandone, como partidarios que pugnan por realizar ajustes que lo perfeccionen. El autor de este artículo, director del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), formula aquí cinco pendientes para que el sistema acusatorio opere con eficiencia.

**Abstract.** The operation of the New Criminal Justice System —which entered into force in 2016— has provoked conflicting opinions: both detractors who ask for it to be abandoned, and supporters who struggle to make adjustments to perfect it. The author of this article, the Director of the National Institute of Criminal Sciences (INACIPE), formulates in here five pending arrangements for the accusatory system to operate efficiently.

## SUMARIO:

**I. Garantizar una actuación homologada de los operadores; II. Definir los alcances de la Fiscalía General de la República; III. Instalar un auténtico servicio de carrera; IV. Certificar las competencias; V. Establecer Unidades de Medidas Cautelares (UMECAS).**

A pesar de que el sistema acusatorio entró en vigor desde 2016 en nuestro país, algunas voces exigen dar marcha atrás: “No está funcionando”, denuncian algunos secretarios de seguridad pública en las entidades federativas. “La violencia se ha disparado”, lamentan los representantes de ciertas ONG’s. Más de un fiscal aduce que se ve obligado a dejar libres a los delincuentes —“No hay modo de frenar la puerta giratoria”—, mientras diputados y senadores estudian la conveniencia de hacer reformas de fondo.

Pero que un conductor no sepa —o no quiera— manejar un vehículo de motor y añore volver a la época de las carrozas tiradas por caballos no significa que los automóviles sean un fracaso. El reto más importante, naturalmente, es un cambio cultural.

Antes, los policías se dedicaban a espiar o a amedrentar a quienes se oponían al régimen; los agentes del Ministerio Público eran expertos en llenar machotes y los jueces se limitaban a palomear las actuaciones del Ministerio Público, verificando que éste hubiera realizado su trabajo apegado a las normas. Si el culpable de un delito quedaba en libertad o el inocente iba a prisión, era lo de menos.

Con el nuevo sistema, las exigencias han cambiado. Ahora se espera que los policías investiguen de acuerdo con los protocolos que supone cada delito y que estén capacitados para recabar pruebas, resguardarlas y rendir informes. Los fiscales, por su parte, tienen que entender que su papel es argumentar y enfrentarse a la defensa de un imputado. Los jueces, finalmente, deben tomar decisiones. Con la ley como referencia, claro, pero asumiendo la responsabilidad individual. En otras palabras, juzgar.

En este artículo no ahondaré en el cambio cultural sino en algunos ajustes urgentes para que el sistema penal tenga éxito. Volver a las carrozas no es opción (98 por ciento de impunidad y la oscuridad con la que todo se resolvía sólo pueden ser atractivas para quienes lucraban con la catástrofe) pero hay que admitir que el mejor automóvil de carreras no funcionará si los ejes de sus llantas no están lubricados. Si bien hay más puntos sobre los cuales poner atención, aquí me referiré a cinco:

## **I. GARANTIZAR UNA ACTUACIÓN HOMOLOGADA DE LOS OPERADORES**

Desaparecida la Secretaría Técnica (SETEC) que se creó para implementar el nuevo sistema penal acusatorio, se pensó que cada uno de los operadores sabría cómo, dónde y cuándo proceder. Para ayudarles, se estableció un Consejo de Coordinación (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 2016), integrado por un representante de los tres poderes de la Unión, al que podía

invitarse a representantes de las entidades federativas. Por una u otra razón, el Consejo no funcionó. Para muestra, un botón: el representante del Legislativo se designó con un año y medio de retraso y muchas entidades federativas no lo han designado aún.

En el ínterin, la falta de comunicación entre policías, peritos, fiscales, abogados litigantes y jueces comienza a resultar inquietante. Hay quienes hablan de la urgencia de crear una Secretaría de Justicia o cualquier otro órgano que, a través de un liderazgo cimentado en la Constitución —esto último es primordial para comprometer a las partes—, garantice la coordinación de quienes operan el sistema.

Pensemos solamente en los jueces: ¿cuándo determinar si hubo o no lavado de dinero? ¿En qué etapa del juicio procede el amparo y en qué etapa no? ¿Qué ocurre si se presenta un amparo indirecto contra una vinculación a proceso? En este último caso, el imputado podría ofrecer pruebas que, en teoría, debieran desahogarse hasta la etapa de juicio oral, lo cual haría entrar en conflicto la Ley de Amparo con el Código Nacional de Procedimientos Penales ¿A cuál de los dos ordenamientos atendernos?

Exigir al Poder Judicial que adopte criterios uniformes para todos los casos sería ingenuo, dado el arbitrio judicial y considerando que las tesis aisladas no hacen jurisprudencia. Pese a lo anterior, hay rubros en los que el Poder Judicial debe definir su actuación: ¿cómo entender y proceder ante una impugnación del Ministerio Público? ¿En qué términos debe resolverse la solicitud de una medida cautelar?

Muchos jueces se comportan ante un juicio oral con la misma rigidez que lo hacían ante uno escrito. Los verbos *fundar* y *motivar* se siguen entendiendo como hace 100 años. Algunos juzgadores, por ejemplo, hablan de “integrar la carpeta de investigación” como si ésta fuera lo mismo que una averiguación previa y hasta los ministros de la Suprema Corte han mandado mensajes confusos, aplicando criterios modernos a juicios concluidos bajo el sistema anterior.

Si esto no fuera suficiente, los jueces de amparo menosprecian al juez de control y aducen que son ellos a quienes les toca velar por los derechos humanos, mientras los jueces de proceso no saben qué pruebas admitir, cómo desahogarlas y cómo construir la decisión sobre los hechos sustentados en esas pruebas.

Los más echados para adelante hacen nula la participación de los involucrados y los menos activos se quedan extraviados en la audiencia. En ambos casos todo sigue un ritmo paquidémico. Quienes han presenciado una audiencia saben de lo que estoy hablando...

El Consejo de la Judicatura Federal ha llevado a cabo una decena de congresos nacionales para ventilar estos problemas, pero esto no ha sido suficiente. Es preciso diseñar estrategias más eficaces de capacitación y distinguir las buenas prácticas de las que no lo son. La Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal hace lo que puede, pero no tiene facultades para establecer mecanismos de coordinación entre policías, fiscales y defensores.

Y, como los jueces, la policía se encuentra con dificultades similares al asumir su papel de primer responsable o —más grave aún— al completar los informes homologados. Los fiscales, por su parte, no acaban de entender los alcances de “conducir” a las policías cuando se trata de una investigación, como lo precisa el artículo 21 constitucional, mientras las autoridades del sistema penitenciario no logran asimilar que ya no son ellas las facultadas para trasladar a un reo sino los jueces.

¿Cómo se va a garantizar, así, una actuación homologada de los operadores? Hay quienes opinan que debe revivirse a la SETEC —con más facultades, eso sí— y quienes piensan en unidades más complejas. Si esto ocurre, la nueva unidad deberá dedicar mucho tiempo a la gestión —¿cómo enfrentar las “denuncias masivas” para abatir el rezago?, por ejemplo— e instrumentar un registro inicial que dé seguimiento a cada infractor.

Este registro, por cierto, es indispensable. El que tenemos, aunque se denomina *nacional*, en la práctica se limita a lo federal. De no echarse a andar y de no permitir que todas las entidades federativas compartan la información, la “puerta giratoria” seguirá incontestable. Esto, porque en los términos del artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales un fiscal puede pedir prisión preventiva para un reincidente, pero su actuación no tendrá éxito alguno si no logra demostrar que el sujeto que ayer robó una chamarra en un almacén es el mismo que hoy robó una televisión en otro. Y esto... no puede hacerse sin registro.

## II. DEFINIR LOS ALCANCES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Si bien el artículo 102 de nuestra Constitución Política precisa que “el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”, la ley reglamentaria de este artículo no logra alcanzar consensos: ¿qué significa que la Fiscalía sea autónoma? ¿Que el gobierno federal renuncie al *ius puniendi* que, según muchos teóricos, es lo que define al Estado?

Es el presidente de la República quien tiene el bono democrático y por quien votó la mayoría. El fiscal no cuenta con este bono, ¿de dónde le vendría su legitimidad? ¿O habrá llegado el momento de elegirlo mediante el voto popular? Aun así no se resolvería la cuestión seminal. Imaginemos que el presidente de la República y el fiscal tuvieran una opinión discrepante sobre la política criminal del Estado, ¿cuál prevalecería?

Si el presidente quiere perseguir a los narcotraficantes, pero el fiscal, en ejercicio de su autonomía, resuelve no ejercer la acción penal, o si, por el contrario, el fiscal general la ejerce contra los defraudadores fiscales pero el presidente de la República no lo respalda con la tarea de la policía, ¿qué ocurriría?

Los activistas aducen que si el Poder Judicial goza de esta independencia, el fiscal también podría disfrutar de ella. Olvidan, no obstante, que el Poder Judicial tiene un carácter reactivo. Dirime las controversias que se someten

a su consideración y nada más. El fiscal, en cambio, decide a quién perseguir y a quién no. Dado que sería imposible perseguir *todos* los delitos y concentrar toda la fuerza del Estado en cada uno de ellos, por más que así lo anuncien las leyes, es necesaria una criba. Lo mismo ante los casos relevantes.

Hasta 1937, en Inglaterra existió el *Grand Jury*, un órgano consultivo que, en casos de delitos mayores (los menores se solucionan desde el medioevo fuera de juicio) decidía si se ejercía o no la acción penal. ¿Vamos a instrumentarlo en México? Dados los costos en tiempo y dinero que representaba dicho órgano, los ingleses volvieron a la discrecionalidad del fiscal.

Otra posibilidad sería judicializar la acusación, como ocurre en otros países. ¿Funcionaría en México? Cuando se probó, no tuvo gran éxito.

El modelo que, en lo personal, más me convence, es el de una fiscalía general que se coordine con el Ejecutivo —que dependa de él, vaya— y otra Fiscalía Anticorrupción, *completamente independiente* de éste, que sólo persiga a los servidores públicos. Así se evitaría que éstos pudieran ser protegidos por el Ejecutivo.

No es posible tener un Código Nacional de Procedimientos Penales de avanzada, mientras la parte acusadora no tiene claros sus alcances y su capacidad de interactuar tanto con las policías como con los jueces. Por ello, sea la que sea la opción por la que nos inclinemos, hay que decidirlo pronto.

### III. INSTALAR UN AUTÉNTICO SERVICIO DE CARRERA

Todo país donde agentes de la policía, fiscales y jueces son eficientes se caracteriza por un servicio de carrera respetable. Ser policía, fiscal o juez debe ser un anhelo, una aspiración de los jóvenes más dotados en el ámbito jurídico. Cuando éstos saben que, a base de estudio y honestidad, podrán ir alcanzando sus metas y ascender en la jerarquía, pondrán todo lo que esté de su parte para formar parte de ese servicio.

La experiencia nos enseña que cuando una persona tiene estabilidad laboral, produce más, mucho más, que cuando carece de ella. En México, esta carrera ha sido bien diseñada en lo que toca a los jueces. No así en lo que corresponde a policías, peritos y agentes del Ministerio Público.

Olvidemos por un instante el descuido en que se tiene este servicio en leyes y reglamentos, particularmente en los de carácter local. Sin pensar en los bajos sueldos y el escaso apoyo institucional para defender los derechos de estos operadores, el problema se origina desde la Constitución.

La fracción XIII del apartado B de nuestro artículo 123 precisa que “los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación y las entidades federativas y los municipios”, podrán ser separados de sus cargos o removidos y que, a pesar de que la autoridad jurisdiccional resuelva que este acto fue injustificado, en ningún momento procederá “su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el

resultado del juicio o medio de defensa que se hubiera promovido”.

Aunque conozco los motivos que originaron dicho texto, me parece una insensatez de nuestros legisladores. ¿Qué joven preparado, honesto y ambicioso soñará con ser policía o fiscal si sabe que pueden echarlo por el simple hecho de caerle mal a su jefe? No podemos exigir capacidad, vocación de servicio e integridad en un sistema tan disparatado. Mientras no se derogue esta disposición, todo lo que se haga o diga en México sobre el servicio de carrera carecerá de credibilidad.

#### IV. CERTIFICAR LAS COMPETENCIAS

Si bien la capacitación y la certificación son temas que podrían incluirse en el servicio de carrera, tienen características tan propias que merecen ser presentadas en un apartado distinto. Como si se temiera que los operadores competentes pudieran cuestionar a un fiscal general o a un gobernador, durante años nos hemos resistido a realizar una inversión significativa en la capacitación de policías, peritos y fiscales. Carecemos, incluso, de parámetros para evaluar a los abogados postulantes. Detengámonos un momento en estos últimos.

Cuando alguien me pregunta quiénes son los mejores abogados penalistas de México, mi respuesta es, invariablemente, la misma: “No lo sé”. Podría enumerar a los más cultos y a los más simpáticos; a los más adinerados y a los que escriben los ensayos doctrinales más profundos... pero decir quién

es el mejor abogado resultaría imposible, dado que nunca he visto litigar a ninguno. Si amagan al juez u ofrecen alguna dádiva al magistrado, si presionan al fiscal a través de los superiores de éste o si, efectivamente, realizan su trabajo con pulcritud, eso es algo que sólo ellos saben.

En un México oscuro era entendible: los juicios los ganaba el abogado mejor relacionado. En un México que apuesta por la transparencia y los juicios públicos, sin embargo, esto ya no resulta tan sencillo. Los ciudadanos queremos saber cómo trabajan los abogados postulantes. Queremos que, en los términos del artículo 20 constitucional, se proteja al inocente y se procure que el culpable no quede impune. El éxito de cada uno de los protagonistas del proceso debe depender de su preparación y su habilidad; no de que sean amigos de un ministro de la Suprema Corte.

¿Cuál es el camino para lograrlo? No parece haber duda al respecto: evaluación y certificación. Pero la certificación asusta. Se certifica para competir... y la competencia aterra. La resistencia que oponen decenas de despachos de abogados a la colegiación obligatoria —paso ineluctable a la evaluación de competencias— refleja este miedo.

Es el mismo que experimentan los maestros ante el nuevo modelo educativo: “¿Nos van a examinar?”, se preguntan. “¿Y si ese examen revela que no somos aptos?” Los casi 3,500 amparos que se han presentado hasta el momento contra la reforma educativa son elocuentes.

Y, como los abogados, decía, también policías, peritos y fiscales deben ser capacitados y certificados. En Francia,

por citar un país que nos lleva ventaja, después de concluir su carrera de Derecho un joven se capacita dos años intensamente en la *École Nationale de la Magistrature*. Al cabo de estos decide si quiere ser juez o fiscal, sabiendo que ganará lo mismo, elija la función que elija. Hay muchos elementos que deberíamos tomar de este modelo que, por añadidura, permite que los jueces conozcan la forma de pensar de un fiscal, y viceversa. Sin estándares de competencia no tendremos criterios a los que apearnos.

Héctor Fix-Zamudio y otros académicos han sugerido, para el caso de los fiscales, establecer un Consejo Ministerial que haga las veces del Consejo de la Judicatura Federal. La idea debe considerarse seriamente. Donde no hay parámetros de actuación y una evaluación permanente, donde nadie vigila el cumplimiento de las normas éticas, el camino a la componenda y la corrupción queda despejado.

## V. ESTABLECER UNIDADES DE MEDIDAS CAUTELARES (UMECAS)

Antes de la entrada en vigor del nuevo sistema penal, bastaba que una persona acusara a otra de un delito para que ésta fuera a dar a prisión. Ahí se empezaba a investigar si era o no responsable de la imputación que se le hacía. Dos o tres años después, si no se hallaba prueba que la incriminara, se le devolvía la libertad. La prisión preventiva, tal como se desarrolló en México, fue una de las figuras más denostadas al interior y al exterior del país.

¿Cómo se hacen las cosas en países más desarrollados? La investigación se lleva a cabo sin tener que poner al acusado tras las rejas. Desde luego, en caso de peligro de que escape o en el que haya elementos para pensar que puede seguir delinquiendo, un juez puede dictar la prisión preventiva. Pero si no es el caso, el juicio se lleva con el imputado en libertad.

Éste es el esquema con el que ahora cuenta México y que tanto asusta a algunas autoridades, nostálgicas del viejo modelo. Encerrar a un presunto culpable no sólo era más sencillo, sino que permitía a gobernadores y procuradores echar a sus electores la impresión de que “se estaba trabajando”.

¿Para qué se crearon, entonces, las medidas cautelares? De acuerdo con el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales éstas van de la presentación periódica ante el juez y la exhibición de una garantía económica, hasta la prisión preventiva, pasando por la colocación de localizadores electrónicos y “el resguardo en su propio domicilio”.

Vigilar que estas medidas se cumplan no puede quedar a cargo del fiscal ni del juez. Tampoco en manos de una institución privada. Considero que ésta es tarea de la policía, la cual debe hacerlo a través de las unidades diseñadas al efecto: las Unidades de Medidas Cautelares (UMECAS). Desafortunadamente, parece que pocos estados de la República se han dado cuenta de la importancia de crearlas y fortalecerlas. Pocas han querido invertir en ellas.

Pero para que el nuevo sistema penal funcione a cabalidad, resultan

indispensables. “Serían muy caras”, se ha quejado más de un gobernador. Pasar por alto la presunción de inocencia y el debido proceso, sin embargo, a la larga resultará más caro: nos hará poco confiables, hacia adentro y hacia afuera.

Ninguna de estas cinco medidas podrá concretarse sin un ejercicio político

intenso y una voluntad de invertir tiempo y dinero. Desde mi punto de vista, la apuesta vale la pena: lo que está en juego es nuestro Estado Democrático de Derecho y todo lo que éste implica a la hora de garantizar la igualdad, la libertad y la seguridad de todos los mexicanos.