

LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO. RETOS Y ADVERSIDADES FRENTE A LA SOCIEDAD

THE ACCUSATORY CRIMINAL SYSTEM IN MEXICO. CHALLENGES AND ADVERSITIES

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL ACUSATÓRIO NO MÉXICO. DESAFIOS E ADVERSIDADES FRENTE À SOCIEDADE

*Roberto Huerta Peruyero**

Recibido: 15/10/2017

Aprobado: 24/11/2017

Resumen:

La entrada del sistema penal acusatorio ha supuesto un parteaguas en la administración de justicia para México. Se han escrito numerosos documentos sobre las implicaciones de la reforma que le da origen en términos técnico-jurídicos; sin embargo, hay un tema que se ha mantenido relegado de la discusión y este es el reto que debe enfrentar el sistema penal acusatorio: ganar credibilidad frente al enorme descontento y desconfianza que tiene la ciudadanía sobre la aplicación de justicia en México. El presente trabajo pretende exhibir un diagnóstico general sobre la percepción social respecto al sistema penal mexicano, en contraste con las principales propuestas del legislador manifestadas en la reforma para revertir esta situación y, por último, un primer balance a poco más de un año de su implementación en todo el país.

Palabras clave: Percepción ciudadana; Corrupción; Desconfianza; Juicios Orales; Sistema Adversarial

Abstract:

The accusatory criminal system has represented a major change in the administration of justice for Mexico. Many documents have been written about the implications of the reform in technical-legal terms, however, there is one issue that has remained relegated from the discussion and this is the challenge that the accusatory criminal system must face: gain credibility in the face of enormous discontent and distrust that citizens have about the application of justice in

Mexico. The present work intends show a general diagnosis about the social perception regarding the Mexican penal system, in contrast to the main proposals of the legislator manifested in the reform to reverse this situation and, finally, a first balance to little more than a year of its implementation throughout the country.

Key words: Citizen Perception; Corruption; Distrust; Oral Trials; Adversarial System

Resumo:

A entrada do sistema penal acusatório constituiu um divisor de águas na administração da justiça do México. Se escreverem numerosos documentos sobre as implicações da reforma que lhe dá origem em termos técnicos jurídicos, mas, existe um ponto que se manteve afastado da discussão, e este é o desafio que deve enfrentar o sistema penal acusatório: ganhar credibilidade frente ao enorme descontento e desconfiança da cidadania sobre a aplicação da justiça no México. O presente trabalho pretende exhibir um diagnóstico geral sobre a percepção social referente ao sistema penal mexicano, em contraste com as principais propostas do legislador manifestadas na reforma para reverter esta situação e, por último, um primeiro balanço a pouco mais de um ano de sua implementação em todo o país.

Palavras chave: Percepção Cidadã; Corrupção; Desconfiança; Juízos Oraís; Sistema Adversarial

* Jurista, politólogo y latinoamericanista. Profesor investigador del Depto. de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: rperuyero@correo.xoc.uam.mx

INTRODUCCIÓN

El 18 de junio de 2016 concluyó el plazo establecido para que el sistema procesal acusatorio quedara implementado en todo el país. Este sistema es producto de una serie de modificaciones a la Constitución Mexicana, discutidas y aprobadas durante el año 2008, y que en su conjunto fueron denominadas *Reforma constitucional de seguridad y justicia*.

Esta reforma marca un parteaguas en términos de justicia penal, pues plantea la transición de un sistema de corte eminentemente inquisitivo a uno adversarial acusatorio. Además, se establecieron principios como la presunción de inocencia, criterios para el combate a la delincuencia organizada, así como bases para regular figuras como el arraigo y la extinción de dominio, por mencionar solo algunas de las disposiciones introducidas con esta reforma.

Para que todos estos fueran plenamente operativos, se fijó un plazo de ocho años a partir de la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación, en el que esta, estados y municipios debían realizar los cambios necesarios para garantizar el funcionamiento de los mandatos la Carta Magna, en particular los refe-

rentes al sistema procesal acusatorio. Para lograr este objetivo era necesaria la creación de mecanismos que permitieran la capacitación de todos los involucrados con la justicia penal, sean estos abogados, policías, ministerios públicos o jueces, así como la adecuación de los espacios físicos necesarios para la realización de juicios orales.

El objetivo de este texto es presentar cuáles son los cambios más sustantivos en la Constitución para la transición entre ambos sistemas de justicia penal, y analizar el contexto y las implicaciones de que aquellos tienen de cara a la sociedad civil. Para lograr este propósito, la metodología parte de un análisis exegético, que consiste en una revisión racional del contenido de leyes y normas que tiene en cuenta el tiempo y las características con las cuales se produjeron, con el fin de entender los motivos de su creación y, del mismo modo, contar con mayores elementos para su interpretación. También se hace uso del método comparativo, con el objetivo principal de contrastar las diferencias entre el marco jurídico que daba sustento al sistema inquisitivo y el reformado, en el que se soporta el procedimiento adversarial o acusatorio.

PRELUDIO DE LA REFORMA

Antes de entrar propiamente en el contenido de la reforma, valdría la pena contextualizar la situación en la que ella surge. En medio de una grave crisis de legitimidad, debido a diversas acusaciones sobre fraude en la elección en la que fue reconocido como ganador, asume la titularidad del Poder Ejecutivo Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, el 1º de diciembre del año 2006.

Tan solo diez días después, pondría en marcha una arriesgada estrategia de seguridad que sería denominada *Guerra contra la delincuencia organizada*. Dicha estrategia consistía en enfrentar a grupos principalmente relacionados con el narcotráfico. Para conseguir este propósito se hizo uso del ejército, la marina, y de los cuerpos de seguridad federales, estatales y municipales. Tan solo un año después, en 2007, datos del gobierno señalaban que habían muerto 2.673 personas

(Mejía 2008, 5) relacionadas con la delincuencia organizada, cifra que no dejaría de aumentar durante los años siguientes del sexenio de Felipe Calderón¹. Dentro de este número de personas muertas, se contaban por igual presuntos delincuentes, militares, policías, periodistas, defensores de derechos humanos, e incluso civiles inocentes que perdieron la vida al quedar en medio del fuego cruzado.

Los saldos de la Guerra contra la delincuencia organizada serían repetidamente minimizados en el discurso oficial. Este hecho señala que se trataba en su mayoría de muertes relacionadas con enfrentamientos entre cárteles rivales y pone en serias dudas la existencia de un Estado de Derecho, en el que quien posee el monopolio legítimo de la fuerza es el gobierno, responsable de perseguir y sancionar los delitos de acuerdo a los

¹ Para diciembre 2012 se habían documentado 116.100 muertes relacionadas con la delincuencia organizada y 20'000 con delitos del fuero común, en el periodo 2005-2012. Para más información consultar en Méndez, 2012.

marcos normativos aplicables; pero, en los hechos, se demostraba la incapacidad gubernamental para mantener el orden en diversas zonas del país. Las víctimas inocentes de este periodo, serían posteriormente tratadas como *daños colaterales* (Ballinas 2010, 5), presentes en toda guerra.

En 2008, con *La Guerra* apenas comenzada y aún sin llegar a sus momentos más escalofriantes -en los años siguientes no solo aumentaría el número de muertes, también se verían formas cada vez más crueles de violencia-, ya eran numerosas las voces provenientes de la sociedad civil que se alzaban para pedir que se replantea la estrategia de seguridad del Ejecutivo Federal y que se revisaran los marcos operativos de las fuerzas de seguridad, a quienes se acusaba de numerosos abusos de autoridad.

A la presión social y a la carencia de resultados concretos de la estrategia de seguridad, deben añadirse las observaciones y recomendaciones de asociaciones no gubernamentales y de organismos internacionales al país, relacionadas particularmente con la falta de observancia de tratados ratificados por México tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México, las cuales tenían como punto medular el señalar que no se respetaba el principio de presunción de

inocencia, que había un uso indiscriminado de la prisión preventiva y falta de legalidad en las detenciones.

Para tratar de contrarrestar estas malas prácticas, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma constitucional que planteaba, por una parte, cumplir con las exigencias manifestadas por la ciudadanía respecto al respeto de los derechos humanos, pero también ampliar las facultades de jueces, ministerios públicos y policías, con el fin de dotarlos de nuevas herramientas para el combate a la delincuencia organizada, todas estas medidas, enmarcadas en un nuevo sistema de justicia penal: el oral y acusatorio.

México fue uno de los países de América Latina que más tardó en iniciar e implementar la reforma al sistema de justicia penal. Países de la región como Chile, Colombia y Perú, fueron pioneros al iniciar la transición durante los primeros años del siglo XXI y apostarle a un sistema con mecanismos más ágiles, expeditos, independientes y transparentes. El sistema penal adversarial o acusatorio presenta sin duda múltiples ventajas frente al inquisitivo, tales como una menor burocracia en los procedimientos, atribuciones y responsabilidades más claras para el actuar de policías, ministerios públicos y jueces, la prisión preventiva oficiosa reservada para delitos graves y mecanismos para vigilar el respeto a los derechos humanos del inculcado desde el momento de la detención, que serán abordados en el siguiente apartado.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DE JUSTICIA

El 18 de junio de 2008 fue promulgada la Reforma de seguridad y de justicia con la cual se modifican 10 artículos constitucionales² y se otorgó como plazo final el 18 de junio de 2016 para su funcionamiento integral a nivel nacional. A continuación, se mencionará de manera breve, el contenido de esta reforma.

El artículo 16 conserva la garantía de seguridad jurídica del gobernado, sin embargo, se agregan nuevos elementos a este precepto constitucional. En primer

lugar, respecto a la formulación de la orden de aprehensión, desaparecen las figuras de cuerpo de delito y probable responsabilidad, para sustituirlas con la expresión “obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión” (CPEUM, art.16), un procedimiento con el cual se tratan de eliminar las figuras como el *sospechosismo*³ y exigir elementos contundentes para formular este tipo de orden. Además, se establece el control judicial de la

2 Siete en materia penal (16 a 22), uno sobre facultades del Congreso de la Unión (73), uno sobre desarrollo municipal (115) y uno relacionado en materia laboral (123).

3 Si bien, no existe ninguna legislación en el país que reconozca la existencia del *sospechosismo* como tal, diversos autores coinciden en denominar de esta forma a la práctica de iniciar un procedimiento penal en contra de una persona por simple hecho de que se sospeche de su participación, aun cuando no existan elementos sólidos para acreditarla.

detención, a cargo del Juez Control, quien revisará que no se hayan vulnerado los derechos fundamentales del acusado durante la detención.

A pesar de que la *Guerra contra la delincuencia organizada* ya tenía más de un año de haber comenzado, recién en este momento se señala la definición de *delincuencia organizada*, la cual se enuncia como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”⁴. También, en este artículo, se incluyen dos recursos que serían utilizados indiscriminadamente durante el sexenio de Felipe Calderón, que son el arraigo y el cateo. El *arraigo* es entendido como el periodo⁵ en el que podrá ser retenida una persona mientras se reúnen los elementos suficientes para solicitar formalmente una orden de aprehensión en su contra, y que se presume, de no hacerlo, podría extraerse de la acción de la justicia o poner en riesgo bienes, personas o el éxito de la propia investigación. Este modus operandi procederá en casos de delincuencia organizada y deberá ser aprobado por autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público. Si bien esta práctica ya se registraba con anterioridad a la reforma, era sumamente combatida al considerarse inconstitucional. Aun después de elevarlo a nivel constitucional, el arraigo sigue protagonizando debates sobre si su práctica viola o no los derechos humanos.

El cateo, que ya estaba presente antes de la reforma, es flexibilizado, ya que se elimina el requisito de que la orden debe ser expedida por una autoridad judicial de manera escrita, y se quita esta última parte, de modo que puede ser expedida por cualquier medio, sin especificar si incluso la transmisión oral de la orden es suficiente para considerarla legal, situación que genera aún más opacidad en este recurso.

En el art. 17, además del derecho de toda persona a que se le proporcione justicia de manera gratuita, pronta, imparcial y expedita, se expresa uno de los pilares para el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal: los mecanismos alternativos de solución de controversias, cuyo principal objeto será la reparación del daño y, como consecuencia, la solución anticipada del proceso. Se evita, además, la sobrepoblación penitenciaria, si se tiene en cuenta que muchas

de las personas que se encuentran en la cárcel están ahí de manera preventiva; es decir, se presume su culpabilidad, pero están en medio del proceso en el que son juzgados para determinar si existe o no su responsabilidad respecto al por el que se les acusa. A fin de ejemplificar la gravedad de esta situación, se considera que, en 2009, a nivel nacional se encontraban 90.000 personas en prisión preventiva, de las cuales 74.000 estaban por delitos patrimoniales por cantidades menores a los \$5.000 pesos⁶ (Camacho 2010, 23). Estas cifras, además de demostrar otro tema que daría para un amplio debate, que es el de la criminalización de la pobreza, demuestran la imposición desmedida de la prisión como medida preventiva. Los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, aplicados de manera eficaz, permitirían reducir la carga del sistema penal y garantizar que el daño de la víctima de la parte ofendida sea reparado. Por último, se establece el servicio de defensoría pública, que deberá ser de calidad. Sobre este tema se ahondará más adelante.

El art. 18 señala las bases de la prisión preventiva, tema que se ha abordado previamente. Además, se señalan los lineamientos del sistema penitenciario, que se deberá organizar sobre los principios del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, y cuya finalidad esencial es la reinserción social del sentenciado.

El art. 19 añade la figura del *auto de vinculación a proceso*, la cual, entre otros cosas objetivos, busca que el proceso de investigación que inicie el Ministerio Público en contra del acusado y se encuentre bajo control judicial en todo momento, a fin de evitar vulneraciones a sus garantías fundamentales.

En el art. 20 se encuentra la columna vertebral del sistema de justicia penal acusatorio, pues en él se establecen los lineamientos del debido proceso. Como se ha mencionado, el sistema penal previo a la reforma era considerado eminentemente inquisitivo y, entre sus principales características, se hallaba la preponderancia del procedimiento escrito, que generaba secretismo, opacidad y un exceso de burocracia. Es una deficiencia de límites claros para las facultades de los operadores del sistema. Debido a ella, era común presenciar la invasión de atribuciones entre policías,

4 *Ibíd.*

5 Hasta 40 días, plazo que podrá duplicarse si el Ministerio Público acredita que subsisten las causas que dieron origen a la orden de cateo.

6 De acuerdo al tipo de cambio de ese momento, 5.000 pesos mexicanos equivalían a 416 dólares estadounidenses.

ministerios públicos y jueces; el Ministerio Público integraba la llamada *Averiguación Previa*, que es el registro de las actividades de investigación realizadas por este órgano y que, en los hechos, era utilizado por el órgano jurisdiccional como prueba para argumentar su sentencia; el órgano judicial tenía un papel activo en la controversia y actuaba, además, como parte acusadora: se partía de la presunción de culpabilidad del indiciado, de forma que este es quien debe reunir los recursos necesarios para defenderse; además, las pruebas también se debían presentar por escrito, y muchas veces eran desahogadas en audiencias sin la presencia de un Juez, un proceder que colocaba en una situación de vulnerabilidad al acusado. Todos estos elementos, sumados a la ausencia de servicios periciales de calidad, así como a la desorganización y falta de capacitación de los cuerpos policíacos, son los que permiten encuadrar a este sistema como un modelo claramente autoritario, incompatible con derechos humanos esenciales.

Por tales motivos, en su diseño normativo, el sistema acusatorio pugna por una reestructuración total del sistema de justicia penal. El propio artículo 20 constitucional, en su apartado A señala que el proceso penal deberá ser oral y acusatorio, de modo que las audiencias y los elementos tratados en estas sean desarrollados de manera oral, donde la parte acusadora y el acusado actuarán como adversarios que se enfrentan en igualdad de condiciones. Además, se regirá bajo los principios de publicidad –las audiencias serán públicas-, contradicción –las partes podrán contravenir los medios de prueba y alegatos de la otra parte-, concentración –las audiencias se realizarán en un solo día o en días consecutivos-, continuidad – las audiencias se desarrollarán de manera continua, sucesiva y secuencial-, e inmediatez –participación directa del juez en la audiencia, sin que este pueda delegar sus funciones en alguien más-. En el apartado B se señalan los derechos del imputado y, sin duda, lo más destacable es que se eleva a rango constitucional la presunción de inocencia, elemento básico de todo Estado de Derecho, tal y como afirma Aguilar López:

El Estado no puede exigir un marco de respeto si el mismo incumple y atropella las garantías individuales, pues es el primero que está obligado a forjar y garantizar a sus ciudadanos el estatus de personas. Por lo tanto, se debe defender y retomar la doctrina de los derechos del hombre

ante un llamado en contra de la utilidad y la eficiencia del Estado y se requiere lograr el respeto de los derechos existentes, para lo cual la presunción de inocencia es un baluarte fundamental (Aguilar López 2011, 94).

Además, se establece el derecho a que el imputado cuente con un defensor capacitado y a que sean protegidos sus derechos humanos durante el proceso. El apartado C establece no solo las garantías de la víctima, sino también herramientas que le permitan exigir la reparación del daño sufrido, así como convertirse en una parte activa y participativa en el proceso.

El artículo 21 señala que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, cuyo papel será abordado en un apartado posterior de este trabajo. Se define a la *seguridad pública* como una función a cargo de Federación, Estados y Municipios que comprende la prevención, investigación y persecución de delitos; además se señala que las instituciones a cargo de esta tarea deberán regirse por los principios de “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” (CPEUM, art 15) y se establece la coordinación que deberán tener los cuerpos policíacos federales y locales.

En el art. 22 se señala la proporcionalidad de las penas y se mantiene la prohibición de la pena de muerte y cualquier otro tipo de pena inusitada y trascendente. Además, se establecen las reglas para otra figura que sería ampliamente explotada: la extinción de dominio. A través de esta pasarán a ser propiedad del Estado aquellos bienes que sean instrumento, objeto o producto de un delito o hayan sido utilizados para ocultar bienes que sean resultado de este o incluso, aunque estén a nombre de un tercero, se presume que provienen de la delincuencia organizada, particularmente de delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Para concluir con este apartado, solo faltan mencionar las reformas al artículo 73, según la cual se le da al Congreso de la Unión facultad para legislar en materia de delincuencia organizada, para coordinar las fuerzas policíacas en todo el país y establecer instituciones federales de seguridad pública; en el art. 115 constitucional se establece que la policía municipal quedará a cargo del presidente municipal en los términos de la

Ley de Seguridad Pública del Estado; y, por último, la reforma a la fracción XII del apartado B del artículo

123, que señala un régimen especial para ministerios públicos, peritos y policías.

LA REFORMA EN DERECHOS HUMANOS DE 2011 Y EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

También hay que señalar la reforma en materia de derechos humanos de 2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de aquel año. Para los efectos de este trabajo solo se cita una fracción del artículo 1° de la Carta Magna reformado:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia de manera que se favorezca en todo tiempo una protección más amplia a las personas.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (CPEUM, art.8).

Además de la importancia de poder hacer exigibles los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que México sea parte, es necesario subrayar este último párrafo, pues señala el papel de las autoridades respecto a la protección de los derechos humanos y la persecución de aquellas que los vulneren.

Como último gran paso previo a la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en todo el país, y para evitar que el espíritu de la reforma se perdiera entre innumerables legislaciones locales, el 5 de marzo de 2014 se promulga el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual tiene por objeto establecer normas uniformes que deberán observarse en todo el país respecto a “la investigación, procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito” (CNPP, art.2).

Ahora que se han enunciado todos los elementos presentes en la legislación mexicana respecto a la *reforma de seguridad y justicia* y el sistema de justicia penal acusatorio, se analizará la correspondencia del papel, con la realidad que enfrenta la sociedad mexicana.

EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA

La *Guerra contra la delincuencia organizada* iniciada en 2006, cambió sin duda la percepción social respecto a las instituciones encargadas de la administración de justicia en el país. Además de la barbarie ocasionada por la violencia desmedida en diversos puntos del país, la situación hizo aún más evidentes los enormes vicios del sistema penal que, si bien no eran nada nuevos, nunca habían sido tan visibles y reiterados. En términos integrales, la inseguridad es el tema que más preocupa a los mexicanos, de acuerdo con encuestas elaboradas por el *think thank* Pew Re-

search Center (2015), el 79% de la población se siente agraviado por esta problemática. Las estimaciones más recientes realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI por sus siglas) señalan que, solo en 2016, el costo nacional estimado a consecuencia de la inseguridad y el delito fue de 229.1 mil millones de pesos (INEGI 2017, 21), un monto que equivale al 1.1% del Producto Interno Bruto.

Para complementar este dato, vale la pena mencionar el Índice de Progreso Social (IPS por sus siglas), el cual

mide el nivel en que los países cubren las necesidades sociales y ambientales de sus ciudadanos, tales como son el acceso a la educación, salud, vivienda, a una nutrición adecuada, a la información, la sustentabilidad de su ecosistema, los derechos personales y, por supuesto, la seguridad personal de sus ciudadanos. Si se toman en cuenta todos estos elementos, México se encuentra en el lugar número 53 de 133 países que incluye esta mediación, sin embargo, si se considera solo el índice de seguridad personal, el lugar de México desciende hasta el 124 de 133. En este dato se considera la tasa de homicidios, el nivel de crímenes violentos, la criminalidad percibida, el terror político (violaciones de los derechos civiles y políticos) y las muertes en carreteras (Índice de Progreso Social, 2017).

Datos arrojados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 (ENVIPE), realizada por el INEGI, señalan que, durante 2016, el 34.2% de los hogares en el país tuvo al menos una víctima del delito, de los cuales el 93.6% no fue denunciado; y del porcentaje restante, es decir, del 6.4% de los delitos que sí fueron denunciados ante el Ministerio Público, el 49% de las víctimas señalan que no se resolvió nada (INEGI 2017, 10-11). Es importante remarcar esta última parte, pues el principal problema relacionado con la inseguridad tiene que ver con los altos índices de *impunidad*, entendido este término como la falta de sanción a una conducta que la ley prevé como merecedora de tal. En otras palabras, delitos que se cometieron, pero cuyos responsables no fueron castigados.

El *Índice Global de Impunidad 2017* ubica a México como el cuarto país con mayor impunidad, solo después de Filipinas, India y Camerún, y apenas por encima de Venezuela, Perú y Brasil. Este índice reúne información de 69 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de seguridad, justicia y derechos humanos (Le Clercq 2017, 44).

Otro de los elementos que se debe tener en cuenta para tratar de explicar el lastre en el que se convirtió el sistema de justicia penal en México, es la corrupción que impera en el país. Dicho fenómeno, presente en prácticamente todos los ámbitos, sean económicos, políticos o sociales, ha contribuido al detrimento de las instituciones encargadas de administrar justicia. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional durante 2016, Méxi-

co es percibido como el país más corrupto entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se calcula que, de mantenerse esta tendencia, se necesitarían 40 años para dejar de ocupar ese último sitio (CASAR 2015, 12).

A estas alarmantes cifras se debe agregar la percepción que tiene la ciudadanía sobre las autoridades responsables de la seguridad y justicia en el país. Como se mencionó al señalar la reforma al artículo 20 constitucional, la manera en la que se plantea el sistema oral y acusatorio incluye fortalezas tales como los principios de publicidad, concentración, contradicción, continuidad e inmediación, así como la creación de mecanismos cuya finalidad es la protección de los derechos humanos. Sin embargo y más allá de la transición de un sistema preponderantemente inquisitivo a uno acusatorio y de las ventajas que ella puede ofrecer, la principal debilidad de la reforma está en que sus operadores, es decir, los encargados de llevarla a la realidad, serán exactamente los mismos involucrados con el sistema anterior, aquellos que causaron en primer lugar el desencanto ciudadano con el sistema penal.

El sistema de justicia penal acusatorio estará a cargo de ministerios públicos, jueces y policías que la población asocia inmediatamente con corrupción. La Tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, a cargo del INEGI, revela la percepción ciudadana sobre la corrupción en ciertos sectores del gobierno. Destacan los cuerpos policíacos, a los cuales el 89.8% de la población percibe como corruptos, el Ministerio Público alcanza el 78.8% en esta medición, mientras que los jueces y magistrados son asociados con corrupción por el 69.2% de los mexicanos (INEGI 2016, 44).

Mención aparte merece la frecuente violación a derechos humanos, realizada principalmente por ministerios públicos y policías. En el sistema inquisitivo, la llamada *prueba reina* -por utilizarse como pilar en la mayor parte de las sentencias- era la confesión, es decir, el reconocimiento del inculpado de los hechos por los que fue acusado. En el nuevo sistema, este tipo de prueba desaparecerá, al dejar de tener validez dentro del proceso; sin embargo, los estragos que dejó y los métodos utilizados en obtenerla tardarán mucho tiempo en desaparecer, tal y como lo señala Amnistía Internacional (2014, 7):

La tortura se usa a menudo para obtener “confesiones” y testimonios que sirven de prueba para enjuiciar a personas que podrían estar o no implicadas en un delito. Esto se traduce en juicios injustos y condenas dudosas, lo cual deja a muchas personas inocentes en prisión y a muchos delincuentes en las calles.

De acuerdo con datos de esta organización, el 64% de los mexicanos temen ser torturados si son detenidos (Amnistía Internacional 2014, 63). Esta cifra no parece tan alejada de la realidad al revisar las cifras de quejas por tortura y malos tratos recibidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales pasaron de 219 quejas en 2003, a 1524 en el año 2010, número que ha fluctuado regularmente hacia arriba en los años posteriores, de modo que se tienen 1505 casos en 2013. A nivel federal, del año 2006 al 2013 se denunciaron ante la Procuraduría General de la República 1219 casos de tortura, de los cuales solo tuvieron como resultado 12 consignaciones. Con estas cifras se puede sostener que la tortura no solo está presente en México, sino que además queda completamente impune. No es casualidad que al determinar las obligaciones del Ministerio Público y de la Policía, el Código Nacional de Procedimientos Penales comience refiriéndose a los derechos humanos:

Art. 131. Obligaciones del Ministerio Público
Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:
I. Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados;

Art. 132. Obligaciones del Policía
El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución (CNPP).

No basta con establecer como una obligación para las autoridades el respeto a los derechos humanos. También se deben tomar medidas para que se sancione de manera ejemplar a aquellas autoridades que comentan violaciones contra ellos.

Además, contra lo que pareciera, no solo los derechos de los acusados son vulnerados durante su paso por el sistema penal, sino que también hay incontables quejas de víctimas que son tratadas de manera indigna por parte de las autoridades cuando tratan de presentar una denuncia. Entre otras cosas señalan que perciben que, en la atención que reciben se les menosprecia, no se da credibilidad a sus palabras y se les somete a trámites tediosos y prolongados. De esta manera se produce una revictimización que deja a la persona en una situación completamente vulnerable al ser nuevamente vejada, ahora por las autoridades. Por tal motivo, estudiosos del tema como Jorge Guillén (2015, 80) se manifiestan enfáticamente a favor de crear mecanismos que garanticen los derechos de las víctimas:

Entonces, en la actualidad, ¿quién está obligado a respetar los Derechos Humanos, y en especial, los derechos de las Víctimas? Pues todos los integrantes de la sociedad y en especial los sujetos del nuevo proceso penal. Por lo tanto, la sociedad no debe permitir más violaciones, no más víctimas, no más abuso de poder.

Por otra parte, la depuración de aquellos elementos deshonestos debería ser la máxima prioridad para la implementación del sistema penal acusatorio, si se espera que este opere con la eficacia y transparencia con la cual fue presentado. En la esfera judicial, es responsabilidad del Consejo de la Judicatura Federal⁷ y de los organismos análogos a nivel estatal, el establecer estrictos controles sobre el ingreso y la permanencia de los encargados de administrar justicia, pero también será obligación de las autoridades correspondientes garantizar que el espacio donde se desempeñen los juzgadores sea seguro, totalmente libre de amenazas, intimidaciones o de cualquier otro recurso que pueda ser utilizado para influir en sus decisiones.

El tema se vuelve más complicado cuando se trata de la depuración de cuerpos policíacos, sea a nivel federal, estatal o municipal, pues, aunque en todos los casos existen órganos internos de control encargados de vigilar la disciplina dentro de las corporaciones, los avances en esta materia han sido realmente escasos. Esta situación es atribuible en parte a que los citados órganos internos son parte de la estructura de la propia institución, un hecho que genera parcialidad y opacidad en las investigaciones de sus elementos, razón por

⁷ El Consejo de la Judicatura Federal es el encargado de la administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera judicial en México.

la cual es necesaria la presencia de mecanismos externos de evaluación que permitan realizar valoraciones objetivas e imparciales sobre la honestidad y capacidad de los cuerpos policíacos.

Como se ha mencionado durante el presente texto, el 18 de junio de 2016 fue la fecha límite para que el sistema penal acusatorio, el Código Nacional de Procedimientos Penales y todos los principios asociados con ellos entraran en vigor en todo el país. La idea de que se dieran ocho años para la implementación del sistema era que todos los estados del país lo adoptaran de manera gradual y, de esta forma, garantizar su pleno funcionamiento para la fecha prevista. Sin embargo, para junio de 2015, es decir, exactamente doce meses antes de su entrada en vigor, solo cuatro estados del país lo habían implementado completamente,⁸ mientras que, en el otro extremo, se encontraban dos entidades federativas que presentaron los mayores retrasos, es decir, que ni siquiera habían empezado la transición hacia dicho modelo⁹. El resto del país lo efectuó de manera paulatina y, en algunos casos, alarmantemente lenta, y solo operaba en los municipios con menor población o respecto a delitos no graves¹⁰.

Sobre los avances particulares del sistema de justicia penal acusatorio en los estados en los que ya fue implementado, concretamente en relación con la impresión social que puede haber causado, vale la pena destacar el estudio cualitativo realizado por la Secretaría Técnica¹¹ (SETEC por sus siglas) a través de grupos focales con víctimas o familiares de víctimas, en estados en los cuales ya estuviera vigente el sistema penal acusatorio y en otros donde se siguiera aplicando el sistema inquisitivo. El estudio se aplicó en los estados de Morelos, Chihuahua y en el Estado de México (después de ser reformados) y en la Ciudad de México, Tabasco y Tamaulipas (antes de ser reformados), y pretendía demostrar la percepción ciudadana respecto a los principales operadores del sistema penal.

A pesar de tratarse de sistemas distintos e incluso de lugares diferentes, los entrevistados coincidieron, en la mayoría de casos en los argumentos utilizados para referirse a jueces, ministerios públicos, defensores y po-

licías. Sobre los jueces, señalaron la falta de contacto, sensación de lejanía y sentencias no fundamentadas; a los ministerios públicos se los tilda de falta de preparación y de sensibilidad; a la policía la identifican como corrupta, prepotente, indisciplinada, e incluso la asocian directamente con delincuencia; y a los defensores públicos se los señala como carentes de interés y experiencia, con trato inhumano y ofensivo; y, lo más grave, que tienden a persuadir al imputado con el fin de que reconozca su culpabilidad: así olvidan totalmente la presunción de inocencia (SETEC 2015, 230 y 239).

Hay que señalar que los resultados son similares independientemente de si los entrevistados estaban bajo el sistema inquisitivo o acusatorio, debido a que, como se ha mencionado reiteradamente, no se puede esperar grandes cambios si los operadores son los mismos. El sistema penal acusatorio apenas se halla en sus inicios, si se quiere que su destino sea distinto al de su predecesor, se necesita tomar medidas enérgicas para cambiar las prácticas denunciadas por los entrevistados desde el inicio, y no permitir que contaminen las instituciones que se están formando.

Como se observó en apartados anteriores, el marco normativo y el diseño institucional del sistema penal acusatorio, contemplan diversos mecanismos para la protección de los derechos humanos y a favor de procesos más imparciales y expeditos. Sin embargo, la transición, hasta el momento se ha quedado en la forma y no ha permeado al fondo, debido a que el sistema acusatorio o adversarial ha heredado prácticamente intacta la estructura del sistema inquisitivo, con todos sus vicios y defectos incluidos.

A este hecho se debe añadir la suspicacia de los propios gobernantes, los cuales han mostrado incredulidad respecto al funcionamiento del sistema, así como descontento por su aplicación. A un año de haber comenzado formalmente la aplicación del sistema penal acusatorio en todo el país, numerosas han sido las voces de gobernadores de distintas entidades federativas que se han pronunciado en su contra e, incluso, aducen que hay aumentos en los índices de criminalidad debido a su aplicación. Tal es el caso del Jefe de Go-

8 Chihuahua, Estado de México, Morelos y Yucatán.

9 Baja California Sur y Sonora.

10 Como fue el caso de la Ciudad de México.

11 Para llevar a cabo el funcionamiento del sistema penal acusatorio en el país, particularmente sobre la capacitación necesaria, se asignó la responsabilidad a la Secretaría Técnica, que la cual es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

bierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Manceira, quien ha señalado que, con la aplicación de disposiciones previstas con el nuevo sistema, hasta 11 mil reos podrían quedar en libertad, y de manera que se dejan a la ciudad en una situación vulnerable (Páramo, 2017). En el mismo sentido, pueden citarse las declaraciones de Alejandro Tello, Gobernador de Zacatecas, quien ha afirmado que el sistema simplemente no funciona, al no responder a la inseguridad que enfrenta el país (Ponce, 2017). Es más, el alcalde de la ciudad de San Luis Potosí, Ricardo Gallardo Juárez, directamente ha señalado que, con el sistema penal acusatorio, “el delincuente entra y sale como si nada para seguir delinquiendo” (Torres, 2017).

Estas son únicamente algunas muestras que, como puede constatarse, tienen eco en gobernantes de todo el país, una situación que dificulta aún más la percepción ciudadana sobre el sistema penal acusatorio, pues declaraciones como las citadas solo abonan al desprestigio del sistema y hacen más difícil que la sociedad no lo vea sino como un intento más condenado al fracaso.

Se debe subrayar, nuevamente, que el problema no está en el diseño del sistema penal acusatorio. El marco jurídico que lo sustenta es en términos generales sólido, pues señala de manera clara y concisa las atribuciones de cada uno de los actores que intervienen, así como los procedimientos de cada etapa del proceso. Sin em-

bargo, la forma tan abrupta en la que se da la transformación en la mayor parte de los estados del país, la poca o nula capacitación recibida por los operadores del sistema y el propio desconocimiento de los medios de comunicación, traducido como su incapacidad para transmitir con certeza el funcionamiento del nuevo esquema de justicia penal, han originado mayores dificultades para que el sistema cumpla con uno de sus principales objetivos: recuperar la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad y justicia. Los últimos resultados del Latinobarómetro (2017) dan muestra de tal realidad al exponer, en cifras de los últimos tres años, la disminución de la confianza ciudadana en materias de seguridad pública y de administración de justicia. Este hecho implica que el cambio de sistema no ha tenido repercusiones positivas reales y, hasta el momento, tampoco en la percepción ciudadana sobre el progreso en el combate a la corrupción.

Si bien, evidentemente es muy pronto para evaluar los resultados de la implementación del sistema penal acusatorio en el país, con estos datos sí es posible observar de dónde parte y los retos que tendrá que sortear antes de consolidarse. Entre ellos el más grande será sin duda dejar atrás por completo el sistema inquisitivo, que ha estado vigente durante prácticamente toda la existencia del México contemporáneo, y sus secuelas, entendidas estas últimas como las formas de operar de policías, ministerios públicos y jueces principalmente.

CONCLUSIONES

Como puede apreciarse en el desarrollo del presente texto, el problema de fondo, es que a pesar de que puedan ser capacitados, los encargados del nuevo sistema penal son prácticamente los mismos del viejo sistema, de ese asociado con opacidad, corrupción, tortura, burocracia e inseguridad.

El sistema penal acusatorio tiene un gran reto frente a la sociedad civil: recuperar la confianza ciudadana hacia las instituciones de seguridad y justicia del país. La tarea no es nada sencilla; pues, como se ha señalado, se trata de cimentar un nuevo edificio sobre los restos de otro, uno que ya de por sí era insostenible. Si realmente se pretende cumplir con la encomienda de la reforma constitucional, se deben crear mecanismos que no permitan que se desarrollen prácticas plenamente identificables con el anterior sistema inquisiti-

vo, tales como la mercantilización de la justicia a través de sobornos o la vulneración de derechos humanos de imputados y víctimas.

Además, el descontento social sobre la aplicación de justicia en México lleva presente décadas y, en los últimos años, no ha hecho más que aumentar. Por esta causa no se puede esperar que el cambio en la percepción ciudadana sea instantáneo con solo modificar algunos preceptos constitucionales. Se requerirán años para que las instituciones relacionadas con proporcionar seguridad y justicia ganen la confianza de la sociedad, y esta nueva percepción solo ocurrirá a través de un trabajo eficaz y transparente, que no deje lugar a sospechas acerca de la actuación de los involucrados. Sobre estos últimos, se requiere una depuración de todos aquellos elementos que incurran en prácticas

deshonestas para dar paso a defensores, ministerios públicos, jueces y policías verdaderamente comprometidos, con una actitud de servicio y profesionalismo.

Es necesario reforzar de manera auténtica aspectos como la capacitación de los operadores del sistema y, sobre todo, la realización de evaluaciones eficientes y permanentes que permitan detectar a tiempo y sancionar a los elementos que no actúen conforme a los principios del sistema, particularmente de los de legalidad y honradez. En el mismo sentido, se debe de priorizar la implementación de técnicas y mecanismos para fortalecer en todo momento la investigación, encabezada por ministerios públicos en coordinación con los cuerpos de policía, y sustentada en bases científicas respaldadas por forenses y peritos.

Los datos presentados en este trabajo permiten exponer la severa crisis de legitimidad que no solo se limita a las instituciones encargadas de administrar justicia, sino que además pone en duda la existencia de un Estado de Derecho funcional.

El sistema de justicia penal acusatorio y el resto de elementos introducidos en la *reforma de seguridad y justicia* deben traducirse en hechos, ya que la percepción de inseguridad y la desconfianza ciudadana en el sistema penal no desaparecerán a través de discursos o campañas mediáticas, se deben dar resultados concretos respecto a la persecución de delitos y transparencia en la aplicación de las sanciones correspondientes, para que la sociedad vuelva a creer que la palabra justicia puede utilizarse en México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar López, Miguel Ángel. 2011. "Presunción de inocencia" en *El Nuevo Sistema Penal Acusatorio en México desde la Perspectiva Constitucional*. México: Consejo de la Judicatura Federal.
- Ballinas, Víctor. 2010. "Muertes de civiles en el combate al crimen, daños colaterales: Galván" en *La Jornada*, México, 13-IV-2010. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/politica/005n1pol> Consult. el 8-VI-2017.
- Camacho Quiróz, César. 2010. "Propósitos trascendentales de la reforma" en García Ramírez Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, *La reforma constitucional en materia penal*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Casar, María Amparo. 2015. *México: Anatomía de la corrupción*. México: CIDE e IMCO. Disponible en http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf Consult. el 9-VII-2015. 12
- Guillén Ángel, Jorge. 2015. "La participación ciudadana, elemento decisivo en la consolidación de la prevención y atención a víctimas en el NSJP" en *Nuevo Sistema de Justicia Penal*, Año VI, No. 8. México: Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
- Índice de Progreso Social*; 2017. Disponible en: <http://www.socialprogressimperative.org/es/data/spi/countries/MEX> Consult. el 5-X-2017.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (Coordinadores). 2017. *Índice Global de Impunidad 2017*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. México: Universidad de las Américas, Puebla. Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>. Consult. el 17-X-2017.
- Mejía, Irma et al. 2008. "Nuevo récord de asesinatos por crimen organizado; uno cada 85 minutos", en *El Universal*. México. 3-IX-2008. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/31573.html> Consult. el 8-VI-2017.
- Méndez, Alfredo. 2012. "Documentan 136 mil muertos por lucha al narco; más que en un país en guerra" en *La Jornada*, México, 11-XII-2012. En: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/11/politica/015n1pol> Consult. el 8-VI-2017.
- Páramo, Arturo. 2017. "Alerta Mancera por liberación de 11 mil reos, tras reformas legales" en *Excelsior*. México. Consultado el 22-XI-2017. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/11/11/1200608>.
- Ponce Delgado, Alan. 2017. "Nuevo sistema de justicia penal no funciona: Tello" en *Noticias Zacatecas Meganoticias*. Méx. Consultado el 22-XI-2017. Disponible en <https://www.meganoticias.mx/zacatecas/ultimo-minuto-zacatecas/64102-nuevo-sistema-de-justicia-penal-no-funciona-tello.html>.
- Torres, Aimee. 2017. "Gallardo culpa al sistema penal del aumento delictivo" en *Pulso Diario de San Luis*, Méx. Consult. 22-XI-2017, en: <http://pulsoslp.com.mx/2017/11/23/gallardo-culpa-al-sistema-penal-del-aumento-delictivo/>
- Amnistía Internacional; 2014. *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*, Centro de lenguas de Amnistía Internacional, Madrid.
- CNPP Ver Código nacional procedimientos penales
- CPEUM Ver Constitución Política Estados Unidos Mexicanos
- INEGI. 2016. *Tercera encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/> Consult. el 7-X-2017.
- INEGI. 2017. "Presentación ejecutiva nacional" de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. En: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf Consult. el 26-X-2017.
- Corporación LATINOBARÓMETRO. 2017. *Latino-barómetro*. Santiago de Chile

Pew Research Center. 2015. *Mexican President Peña Nieto's Ratings Slip with Economic Reform*. En <http://www.pewglobal.org/2014/08/26/mexican-president-pena-nietos-ratings-slip-with-economic-reform/> Consult. el 6-VI-2017.

SETEC. 2015. Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal, Secretaría de Gobernación, México. En: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Encuesta_Nacional_sobre_el_Sistema_de_Justicia_Penal. Consult. 5-VI-2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2016. *Corruption perceptions index 2016*. Disponible en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 Consultado el 24-X-2017.