

Problemáticas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio¹

Por Manuel Jorge Carreón Perea

Podemos identificar tres discursos que operan sobre el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (en adelante Sistema, Sistema Acusatorio o SJPA) en México los cuales definen, en buena medida, la concepción pública que se tiene sobre él.

El primero de ellos podemos denominarlo *discurso histórico*, en el cual se hace una alusión continua a su *novedad* y a las figuras procesales que trajo consigo la reforma constitucional de 18 de junio de 2008. En una abierta crítica al sistema que le precedió (inquisitivo-mixto), este discurso fue usual durante la *vacatio legis* de 8 años que se previó en el artículo segundo transitorio de la aludida reforma, mismo que ha ido perdiendo fuerza por la asimilación paulatina que ha tenido el SJPA en la vida jurídica nacional.

Carente de un contenido sustantivo, el discurso constituye una forma de promover y divulgar en qué consiste, a grandes rasgos, el Sistema Acusatorio, así como una visión histórica del tránsito entre sistemas y las repercusiones que ha tenido en el país.

Fue sobre todo en los primeros años de vida del SJPA que este discurso tuvo un mayor efecto, siendo un catalizador para que fuera aceptado en los círculos

¹ Licenciado en Filosofía por la Universidad del Claustro de Sor Juana. Maestro en Derechos Humanos por la FLACSO-México. Director de Investigación del INACIPE, Consejero de la CDHCDMX y colaborador académico en el INEPPA.

académicos, las barras y colegios de abogados, así como entre las y los servidores públicos dedicados a una función de procuración e impartición de justicia, como las y los jueces, agentes del Ministerio Público, policías, peritos y, de manera más reciente, asesores jurídicos de las víctimas u ofendidos del delito.

Al segundo discurso podemos llamarlo *discurso garantista*, en el cual se hace una alusión a que este Sistema se fundamenta primordialmente en los derechos humanos tanto de las víctimas u ofendidos, así como de las personas imputadas por la comisión de un hecho presumiblemente constitutivo de delito.

Este discurso, a diferencia del anterior, se sustenta en una característica del Sistema que consiste en la priorización del respeto a los derechos procesales de las personas que se ven involucradas en un proceso penal por encima del uso del *ius puniendi* o poder punitivo del Estado. Por ejemplo, se sostiene que con el Sistema Acusatorio:

... se incorporaron, en favor de la víctima o persona ofendida, derechos fundamentales tan importantes como intervenir personalmente o a través de su representante legal en el curso del proceso; presentar, cuando así lo considere conveniente, los recursos de impugnación que establezca la ley procesal; que se le garantice de forma efectiva su protección personal a través de la implementación de providencias precautorias, e inclusive solicitar medidas cautelares para la protección y restitución de sus derechos.²

Asimismo, se ampliaron los derechos de las personas imputadas por la comisión de un hecho presumiblemente constitutivo de delito, lo cual coloca en una balanza de igualdad, tanto en el campo procesal como en el de derechos, a las personas que

² Carreón Herrera, José Héctor y Carreón Perea, Héctor, "La víctima, ¿convidado de piedra' en el proceso penal acusatorio mexicano?" en *Dfensor*, México, CDHDF, enero 2013, pp. 42-43

intervienen en un proceso. Esto lo podemos apreciar con claridad en los artículos 10 y 11 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los cuales se postulan los siguientes principios:

Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera.

Artículo 11. Principio de igualdad entre las partes Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen.

Se advierte, por lo tanto, la importancia otorgada a los derechos fundamentales tanto de la víctima como del imputado, con lo cual este discurso sostiene “El paso de un paradigma de justicia represiva a un paradigma de justicia garantista, que

implica la creación de nuevos referentes constitucionales, con el fin de instrumentar una legislación que comprenda los supuestos jurídicos preventivos y punibles de las nuevas formas delincuenciales”³.

Esta idea de igualdad procesal, un derecho penal mínimo y de privilegiar los derechos de las personas involucradas en el proceso que sostiene la visión garantista, se fortalece con las legislaciones que emanan de la reforma de 2008, como lo son el Código Nacional antes mencionado, así como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, en las que se amplían el catálogo de derechos de los intervinientes (caso del Código Nacional) y de aplicar salidas alternas del proceso penal.

En síntesis: para el discurso garantista el Sistema Acusatorio, por ende, sirve para asegurar los derechos y garantías de las personas, no para constituirse como un medio para afectar la esfera jurídica de las personas. En palabras del ministro Luis María Aguilar Morales “...la premisa básica con que puede entenderse la reforma fue desmontar la concepción monolítica del proceso: el castigo como su única finalidad, el juicio como el único camino, el Estado como único decisor, un tratamiento único para todas las conductas.”⁴

La visión garantista tiene una contraparte, que basa precisamente su crítica en la excesiva protección de derechos humanos que promueve el Sistema Acusatorio, así como a figuras como los Criterios de Oportunidad o los propios Mecanismos

³ Benítez, Humberto, “El nuevo paradigma del sistema de seguridad y justicia penal en México” en *El Sistema Penal Acusatorio en México*, coord. Arely Gómez González, México, INACIPE, 2016, p. 121.

⁴ Aguilar Morales, Luis María “Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores” en *El Sistema Penal Acusatorio en México*, coord. Arely Gómez González, México, INACIPE, 2016, p. 33.

Alternativos. Estas ideas se agrupan en lo que denominamos el *discurso de la contrarreforma*.

El discurso aludido se centra en la descalificación de los beneficios que ha traído consigo la reforma al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, señalando los siguientes puntos:

- Facilita la denominada “puerta giratoria”, término empleado para referirse a la *debilidad* que presenta el sistema en mantener a las personas acusadas de la comisión de un delito (presuntos delincuentes) detenidas.
- El *hiper-garantismo* que se promueve con el Sistema propicia que se privilegien los derechos de las personas imputadas, obstaculizando además las actuaciones de los agentes del Ministerio Público o los integrantes de las corporaciones policiales. Esto conduce a la impunidad y la negación del derecho de acceso a la justicia a las víctimas.
- Facilita la impunidad y que se niegue el acceso a la justicia a las víctimas del delito, al atribuir *de manera discrecional*, a los agentes del Ministerio Público la facultad de abstenerse de investigar un posible delito.
- No era necesario un nuevo sistema si el anterior había operado con relativa eficiencia durante casi todo el siglo XX.

Resulta representativo que este discurso ha sido promovido, en su mayoría, por abogados litigantes que observan en los beneficios del sistema un riesgo a sus intereses, así como de políticos que usan como instrumento político al derecho penal, es decir, a los que se muestran adeptos al denominado *populismo punitivo* o aquellos que apuntan que el sistema es el generador de mayores índices de

violencia. Por ejemplo, en 2017 el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Mancera, "...justificó el repunte de la inseguridad debido a que el nuevo sistema penal ha liberado a 12,000 internos de penales locales los cuales ahora están en la calle"⁵.

En los tres discursos se desarrollan, en mayor o menor medida, críticas (tanto positivas como negativas) y observaciones al funcionamiento del sistema, visibilizando problemáticas que ha tenido a lo largo de su corta (ya no nueva) vigencia en el país. Desde fenómenos sociales, pasando por imprecisiones o contradicciones normativas, el SJPA se encuentra en un proceso de *consolidación* en el que se vuelve notoria la necesidad de examinar su funcionamiento desde una visión integral, no segmentada.

Atendiendo a una visión integral, las problemáticas que puede tener este Sistema, el cual ciertamente es perfectible, no son parte de un discurso sino de una realidad que se vive día a día, no en la academia o en los medios de comunicación, sino en las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, así como las que por su actuación se ven involucradas con ellas, por ejemplo, las defensorías públicas, las policías, los servicios periciales e , incluso, las autoridades penitenciarias.

Bajo este orden de ideas, considero que algunas problemáticas que actualmente aquejan al Sistema Acusatorio recaen sobre aspectos puntuales que se remiten a sus operadores, la infraestructura de las instituciones y el marco normativo con el que se cuenta. En las siguientes páginas se expondrán cada uno de estos puntos.

⁵ Ibarra-Cárdenas, Jesús, "¿A quien estorban los derechos humanos del sistema de justicia penal acusatorio?" en *Análisis Plural*, México, ITESO, 2017, p. 136.

1. Operadores y su desarrollo

Es posible que el elemento humano sea uno de los puntos más sensibles sobre los que descansa cualquier régimen jurídico y político. El contar con personal suficiente, capacitado y con condiciones laborales adecuadas, facilita el funcionamiento de las instituciones que conforman el gobierno en sus tres órdenes.

Desafortunadamente, en nuestro país ha existido una falta de atención progresiva a las necesidades de los operadores del sistema de justicia penal, tanto en lo que se refiere a la impartición como a la procuración de justicia, siendo la falta de personal una de ellas. Algunas cifras nos ayudan a mostrar este panorama.

De acuerdo con el informe *Hallazgos 2018*, de la organización México Evalúa, en el año 2018 cada defensor público representó a 219 imputados a nivel nacional, siendo el estado de Nuevo León la entidad con el mayor número (1,496 imputados por defensor) y Guerrero la más baja (un total de 10 imputados). El promedio de defensores públicos por cada cien mil habitantes en el país asciende a 2, una cifra que dista mucho de ser óptima.⁶

Sin embargo, esta situación también se replica con otros operadores. En el caso de los jueces especializados en el sistema acusatorio, el Informe antes citado nos indica que existen 0.9 impartidores de justicia por cada 100,000 habitantes, siendo Zacatecas la entidad con un mayor número de jueces considerando la misma tasa (2.8) y Michoacán el más bajo (0.2).

⁶ México Evalúa, *Hallazgos 2019*, México, México Evalúa, 2019 p. 45 y 95

En lo referente a los Asesores Jurídicos, encontramos que en la anualidad antes señalada (2018) la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas reportó un total de sólo 74 Asesores adscritos a la Dependencia, cifra muy por debajo de lo mínimamente requerido.

En el caso de la denominada trilogía de la investigación, las cifras tampoco son alentadoras. El número de policías de investigación, a nivel nacional, es de 12.1 por cada cien mil habitantes; 8.3 agentes del Ministerio Público y 4.8 peritos.

La tasa a nivel nacional no demuestra, además, la disparidad entre entidades federativas. Algunos ejemplos son los siguientes. Baja California Sur posee un total de casi 40 policías de investigación (39.8) por cada cien mil habitantes, mientras que Tlaxcala no llega a uno (0.2).

En lo referente a los agentes del Ministerio Público apreciamos un escenario similar: Chihuahua cuenta con 25.7 agentes por cien mil habitantes, muy por encima de los 2.7 que posee el Estado de Puebla.

¿Cuál es el impacto de estas cifras? Una sobresaturación del sistema derivada de la falta de personal suficiente que atienda las causas penales, teniendo como consecuencia el incremento en los niveles de impunidad y falta de acceso a la justicia, principalmente por parte de las víctimas del delito.

De acuerdo con el *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019*⁷, generado por la asociación civil *Impunidad Cero*, encontramos que la carga de trabajo por agente del Ministerio Público a nivel nacional es de 160.1 asuntos atendidos por año, siendo Baja California el Estado con mayor número de asuntos por agente al ascender a 365 por anualidad, seguido del estado de México con 352.7; Nuevo León, 342.8; Jalisco 329.2; Querétaro con 309.6 y Puebla con 289.1. La entidad con menor cantidad, con 23.8, es Nayarit⁸.

Es interesante observar, por ejemplo, que la carga de trabajo por Ministerio Público en Puebla es de las más altas del país, aún cuando cuenta con la menor cantidad de agentes del Ministerio Público por cada cien mil habitantes (2.7) como hemos visto anteriormente.

Aunado a ello, el informe de *Impunidad Cero* nos ofrece una medición que no puede pasar desapercibida: la media de tiempo en minutos que lleva el presentar una denuncia. Sobre este indicador, la media nacional de minutos que lleva el presentar una denuncia es de 141.72 minutos, es decir, más de dos horas y media. En algunas entidades se eleva drásticamente la cifra, tal es el caso de Tlaxcala (238.29 minutos); Oaxaca (236.17 minutos); Ciudad de México (220.05 minutos); Veracruz (208.56 minutos) y Tabasco (200.13 minutos).

En contraparte, Colima con 96.83 minutos; Baja California y Baja California Sur con 95.70 y 94.09; Zacatecas con 89.98 y Durango 80.18, son las entidades en las que menor tiempo se lleva presentar una denuncia. Aún así, la cifra está por encima de

⁷ Impunidad cero

⁸ Imp8unidad cero p. 34

la hora de espera, lo cual es elevado si consideramos que una buena gestión institucional y uso de las tecnologías de la información lo podrían facilitar.

No cabe duda que la falta de personal que se presenta tanto en la procuradurías como en las defensorías públicas y los tribunales, propicia condiciones poco amables para que puedan desarrollarse de manera plena los beneficios que trae consigo el Sistema de Justicia.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que:

... la profesionalización de los operadores en el SJP, como en cualquier política pública, es esencial para el fortalecimiento institucional. Sólo a través de la formación y el desarrollo profesional constantes de los servidores públicos se generarán resultados satisfactorios para el sistema de justicia y se promoverá la mejora continua. La profesionalización implica capacitación que, además de continua, debe ser integral y coordinada, de manera que impacte en todo el andamiaje institucional del sistema. Ahora bien, la sola capacitación no garantiza que los operadores desarrollen las capacidades, habilidades y aptitudes laborales necesarias; también es necesaria la garantía de condiciones laborales estables e idóneas. Por ello, se debe establecer un servicio profesional de carrera que provea de seguridad y estabilidad a los operadores, de manera que puedan realizar sus funciones con certidumbre y confianza⁹.

⁹ Hallazgos, Op. Cit., p. 40

Sobre la capacitación, es cierto que la inversión que se realizó durante la etapa inicial de implementación del SJPA fue amplia, sobre todo a los agentes del Minsiterio Público, Policías y miembros de los Poderes Judiciales, tanto federales como estatales. Sin embargo, dicha capacitación no siempre fue la más adecuada y no se encontró en sintonía con los cambios legales que se vivieron en el país.

Ejemplo de lo antes expuesto, lo encontramos en una amplia gama de cursos y talleres de capacitación que se implementaron basados en modelos como el chileno y colombiano, cuyos contenidos no se aterrizaron a la realidad mexicana. La situación se agrava si consideramos que en 2014 se publica el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual tiene su propia lógica y de la cual se desprenden contenidos que debían ser socializados entre los operadores, muchos de los cuales no coincidían con lo aprendido.

Por otra parte, la capacitación que actualmente se brinda, en la mayoría de los casos no se encuentra apegada a necesidades de capacitación por perfil de puesto y por actividad a realizar, lo cual tiene serias consecuencias no sólo académicas sino jurídicas que inciden en el proceso.

Se torna necesario, por lo tanto, antes de establecer acciones de capacitación o profesionalización se deben realizar diagnósticos de necesidades de capacitación y, a partir de sus resultados, lograr consolidar acciones permanentes y periódicas que abarquen a todos los operadores.

En el rubro relacionado con el servicio profesional que se relaciona con la estabilidad laboral, es indispensable brindar certeza en el empleo a todos los operadores por igual, ya que persiste una diferencia significativa entre la carrera

judicial y la que se vive en las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia.

2. Marco normativo

La profusión de leyes que existe en México representa una problemática tanto para el ciudadano como para las autoridades, principalmente aquellas ligadas con el Sistema de Justicia Penal, por ejemplo, “en algunas entidades federativas se castigan ciertas conductas que, en otras, ni siquiera están tipificadas...”¹⁰ con lo cual “...no se pueden esperar resultados – ni seguridad para los potenciales inversionistas que miren hacia México – en tanto se generen leyes sin una visión homogénea de lo que se busca como país”.

Si bien es cierto que desde 2014 se cuenta con un Código Nacional de Procedimientos Penales que regula los actos formales del proceso en el todo el país, aún persisten 33 Códigos Penales sustantivos en todo el país, lo cual se convierte en un problema real que enfrentan los operadores del sistema de justicia por la diferente regulación que se presenta.

Es por ello que se vuelve imprescindible contar con una legislación penal única en la cual exista una unificación no sólo de los tipos penales y su margen de punibilidad, sino también de figuras como las causas de exclusión del delito, entre otras. Contar con un Código Penal Nacional es fundamental para poder ampliar los beneficios que puede tener el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, al brindar seguridad y certeza jurídica a las personas.

¹⁰ Laveaga, Gerardo, “Cinco razones por las que no se obedece la ley en México” en *Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales*, INACIPE, México, Número 7, Tercera época, 2006, p. 8.

Pero esta problemática no sólo se da en el plano sustantivo, sino incluso en el terminológico. Ejemplo de anterior lo encontramos en conceptos tan importantes como el de víctima, el cual es definido en dos normatividades distintas pero aplicables al proceso penal como se verá a continuación.

El artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales posee la siguiente redacción:

108. Víctima u ofendido

Para los efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

En los delitos cuya consecuencia fuera la muerte de la víctima o en el caso en que ésta no pudiera ejercer personalmente los derechos que este Código le otorga, se considerarán como ofendidos, en el siguiente orden, el o la cónyuge, la concubina o concubinario, el conviviente, los parientes por consanguinidad en la línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad y civil, o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la víctima.

La víctima u ofendido, en términos de la Constitución y demás ordenamientos aplicables, tendrá todos los derechos y prerrogativas que en éstas se le reconocen.

Se advierten los siguientes puntos:

1. Existe una diferencia clara entre la víctima y el ofendido. La primera es quien resiente directamente la afectación del delito, la cual siempre estará presente

cuando se cometa el mismo. Por su parte, cuando se refiere al ofendido, quien resulta ser el titular del bien jurídico, no forzosamente se existirá ante la comisión del delito, es decir, pueden existir víctimas sin que exista el ofendido pero no en sentido anverso.

2. Mientras la víctima siempre será una persona física, el ofendido puede ser una persona moral o jurídica, por ejemplo, una empresa.
3. El segundo párrafo se prevé supuestos en los que la figura del ofendido se amplía dado que la víctima no puede ejercer sus derechos, como la muerte o la desaparición forzada, estableciéndose una jerarquización sobre quienes pueden ser considerados como ofendidos.
4. A pesar de su denominación, tanto la víctima como el ofendido poseen los mismos derechos que se les reconocen en la Constitución (artículo 20, apartados B y C) y **demás ordenamientos aplicables**.

Sobre este último punto, es importante destacar que otro ordenamiento aplicable es la Ley General de Víctimas, que por orden cronológico antecede al Código Nacional y cuyo artículo 4 se vierte la siguiente definición:

Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.

Se observan diferencias que resultan sustanciales y no sólo formales entre esta definición y la precedente, mismas que se desarrollan a continuación.

1. En primer lugar desaparece la figura del ofendido del delito y la que podría tener un paralelo es la de víctima indirecta. Sin embargo, se marca una diferencia fundamental: esta última debe ser una persona física y no una moral.
2. Se postula la noción de víctima potencial, misma que no se encuentra prevista en la legislación procesal penal.
3. Aún cuando en el último párrafo de este artículo se abre la posibilidad de ampliar la definición de víctima a personas morales, pero acotándola a grupos concretos y no a toda la amplia gama de personas jurídicas que comprende la legislación nacional.

Esta profusión de leyes resulta problemática debido a que no existe un consenso entre ambas normatividades, lo cual puede generar criterios distintos de interpretación e incluso de aplicación, situación que no es en lo absoluto deseable al momento de intentar acceder a la justicia.

Por ello, se necesita promover una homologación normativa no sólo en el plano sustancial sino también en el terminológico, lo cual facilitaría a su vez el entendimiento entre los operadores jurídicos del sistema y podrían concretarse mayores acciones en beneficio de las personas que se ven involucradas en un proceso penal.

Conclusión

A manera de disertación final, en este breve texto se han expuesto dos problemáticas que considero es necesario atender para mejorar el desarrollo y funcionamiento del Sistema de Justicia Penal, sin dejar de considerar que existen muchas más que deben ser difundidas y trabajadas como el impacto de las Unidades de Medidas Cautelares.

A medida de reflexión final, “No, podemos pensar que tenemos un sistema garantistas, por lo menos puro, como muchos han asegurado, lo cierto es que de esta reforma se advierte la intención de crear un marco de respeto hacia las víctimas del delito, así como de los derechos humanos de quienes participan en el procedimiento penal”¹¹.

¹¹ Mirón, Jorge, “Los principales retos de la reforma penal para una debida protección de derechos humanos en México” en *Reflexiones en torno al Código Nacional de Procedimientos Penales*, Coord. José Héctor Carreón Herrera, México, INEPPA, 2015, p.51.