

Alejandro Rebolledo

Derecho Penal

Crimen Organizado y Lavado de Dinero

Álvaro Vizcaíno Zamora

Derecho Procesal Penal

¿Cómo va la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal a cuatro años de su inicio?

Fernando Tenorio Tagle

Derecho Ejecutivo Penal

La Experiencia Punitiva en la Condición Posmoderna

Luis de la Barreda Solórzano

Criminología

La Maldad del Demiurgo

Alfredo Sánchez-Castañeda

Economía Criminal y Empleo

Celín Pérez Nájera

El Fenómeno de la Violencia Contra el Adulto Mayor

Jorge Carpizo

Jorge Carpizo en la Clausura de la Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia.

Luis Raúl González Pérez

Política Criminal

La Cultura de la Legalidad dentro de la Problemática Actual en Materia de Seguridad y Justicia

Mario Santiago Juárez

Justicia para Personas Migrantes en México

Jesús Zamora Pierce

Legislación sobre las Drogas en México

Ismael García Garduza

Criminalística

Luz y Sombra en el Ejercicio de la Medicina Legal y Forense

Ernesto López Portillo Vargas

La Propuesta de la UNAM en Seguridad y Justicia: Hacia un Nuevo Paradigma

Gemma Galdón Clavell

Entre el Discurso y la Práctica: Seguridad, Inclusión y Tolerancia en el Ámbito Local

José Guadalupe Medina Romero

Seguridad

Seguridad Jurídica, Estado de Derecho y Derechos Humanos

José Luis F. Stein Velasco

Inteligencia y Seguridad en Democracia: Hacia una Política de Estado

CRIMINOGENESIS

Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal

DERECHO PROCESAL PENAL

ÁLVARO VIZCAÍNO ZAMORA

**¿CÓMO VA LA REFORMA CONSTITUCIONAL
AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL
A CUATRO AÑOS DE SU INICIO?**

CRIMINOGENESIS

¿CÓMO VA LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL A CUATRO AÑOS DE SU INICIO?

ÁLVARO VIZCAÍNO ZAMORA¹

La reforma constitucional al sistema de justicia penal inició en junio de 2008 y se estableció como meta, como todos lo sabemos, el año 2016 para contar con un nuevo sistema de justicia. A la mitad del camino, a cuatro años de distancia, en junio de 2012, lamentablemente el balance de resultados no es el que esperábamos. Hoy, únicamente tres entidades federativas han logrado poner en operación, en todo su territorio y para cualquier tipo de delito, el Sistema Penal Acusatorio. Nos referimos a Chihuahua, Estado de México y Morelos.

Por otra parte, en operación parcial se encuentran ocho entidades federativas: Baja California, Chiapas, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Así, al mes de junio de 2012, la población mexicana sujeta al nuevo sistema de justicia penal acusatorio es de 27.6 millones de personas, que representan el 25% de la población. La conclusión es muy simple: a la mitad del tiempo, solamente una cuarta parte de la población del país se encuentra bajo el nuevo modelo acusatorio.

Tres entidades más tienen ya una fecha de entrada en vigor de su nuevo Código Estatal de Procedimientos Penales Acusatorio; se trata de Coahuila, Michoacán y Puebla. Así las cosas, sumamos once entidades con operación total o parcial más tres con fecha de inicio, que implican catorce entidades federativas, esto es, menos de la mitad del país. En un escenario ideal, a cuatro años de distancia, deberíamos haber aspirado a que todas las entidades federativas estuvieran en operación parcial o cuando menos, contaran con fecha de entrada en vigor del nuevo sistema acusatorio.

Un análisis más profundo nos lleva a cuestionarnos si en las once entidades federativas en que el sistema de justicia se encuentra en operación total o parcial, en realidad están funcionando satisfactoriamente las instituciones más características del nuevo modelo de justicia. Esto es, si están implementando realmente lo que dicen sus códigos. Por ejemplo, la realidad

¹ Secretario General Académico y Encargado de la Dirección General del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) México. El texto fue presentado como ponencia en el Congreso Internacional “Los servicios periciales en el nuevo sistema penal mexicano” organizado por INACIPE y la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República (PGR) del 6 al 8 de junio de 2012.

nos lleva a preguntarnos si sus ministerios públicos estarán evitando engrosar el sistema de procuración de justicia con asuntos que pudieron haber sido resueltos aplicando los criterios de oportunidad o la justicia alternativa.

Lamentablemente, la respuesta, en varias de esas entidades federativas, es no. En algunos casos, la ausencia de planeación inicial ha motivado una deficiente implementación en los plazos que disponen los artículos transitorios, como es el caso del Estado de Zacatecas. Por otra parte, respecto a la reforma constitucional que motiva el establecimiento de los jueces de ejecución de sentencias, podríamos preguntarnos si las veinticinco entidades que cuentan con una ley en la materia tienen, más allá del marco legal, jueces capacitados y en funciones, y más aún; habría que reflexionar qué está sucediendo en las siete entidades federativas que aun no cuentan con una ley en la materia.

Como todos sabemos, el nuevo modelo de justicia debe concebirse como un sistema articulado de instituciones y figuras jurídicas integradas como los engranes de una maquinaria. Nos hemos concentrado demasiado en las audiencias orales, y poco en los mecanismos alternativos de resolución de controversias o de ejecución de penas. Estamos construyendo un tren de alta velocidad sobre el cuerpo de un viejo tren de vapor, que está en marcha, pero no estamos poniendo necesariamente primero los durmientes en las vías o las ruedas del nuevo ferrocarril.

Conforme a la clasificación que realiza la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal de la Secretaría de Gobernación (SE-TEC), catorce Entidades Federativas se encuentran en lo que de manera tal vez generosa se clasifica como en estatus de "proceso avanzado". Así se considera a las Entidades Federativas que al menos tienen un órgano implementador y una iniciativa de Código Estatal de Procedimientos Penales de corte acusatorio, ya sea en el Congreso Local o próxima a ser enviada a los legisladores locales. Esto es, están en un proceso avanzado, si, pero de gestación de un producto concebido, no nacido.

Por otra parte, hay cuatro entidades federativas que no han iniciado, o que poco o nada han hecho: Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz.² La actitud de muchos gobernadores, hay que decirlo, ha sido de franco desdén a

2 No olvidamos que el 4 de Julio de 2007 se publicó en la Gaceta Legislativa del Congreso del Estado de Veracruz una reforma al Código de Procedimientos Penales, mediante la cual se establecían los "Juicios Orales Sumarios". Al calor del debate de la propia reforma constitucional al sistema de justicia penal, el estado de Veracruz pretendió "colocarse a la vanguardia" mediante un ejercicio que pretendió introducir la oralidad en los procedimientos, que no es lo mismo que hacer el procedimiento oral.
C.f.r. Vizcaíno Zamora, Álvaro. "La oralidad en los Procedimientos Penales en Veracruz", publicado en *Iter Criminis* revista de Ciencias Penales. Numero 1. Cuarta Época Enero- Febrero 2008. Página 157- 167.

la reforma penal. De falta de voluntad política.

Quizá uno de los asuntos pendientes de mayor relevancia lo es la discusión y, en su caso, aprobación de la Iniciativa de Código Federal de Procedimientos Penales, enviada por el Presidente Felipe Calderón al Congreso de la Unión, el pasado 21 de septiembre de 2011, esto es, hace 8 meses. En un escenario ideal, ese código debió de constituirse en el modelo de legislación procesal para las entidades federativas, pues hoy tenemos varias generaciones de Códigos de Procedimientos Penales Estatales. Primero, los anteriores a la reforma constitucional de 2008. Algunos resultaron excesivamente garantistas pues posibilitaban, por ejemplo, la llamada puerta giratoria en que los detenidos reincidentes por delitos no graves quedaban en libertad una y otra vez. Por otra parte, los códigos de segunda generación posteriores a dicha reforma, que siguieron códigos modelo como el de CONATRI, entre otros.

Podemos anunciar ya, una tercera y próxima generación de códigos, mezcla de la iniciativa del código procesal federal con una necesaria actualización motivada por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, que implica instrumentar en nuestra legislación algunos aspectos del debido proceso, tal como se concibe, por ejemplo, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este escenario, mucho hubiera aportado –y tal vez aún no es una mala idea– una Ley General del Debido Proceso Penal, reglamentaria del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual permitiría establecer criterios generales de carácter obligatorio respecto de los principios del proceso penal acusatorio, así como de los derechos de los imputados y las víctimas. Asimismo, la vieja propuesta de un Código Penal único, o mejor aún, la armonización y homologación del derecho penal sustantivo, adquiere hoy vigencia, especialmente ante el principio de proporcionalidad incorporado también en 2008 al artículo 22 de la Carta Magna, que obliga a guardar proporcionalidad entre la gravedad de la conducta y la magnitud de la sanción aplicada. Bien dijo Beccaria que “No está en la gravedad de las penas sino en la eficacia en su aplicación lo que inhibe el delito”.

Desafortunadamente aún existen numerosos pendientes en la agenda legislativa de la Federación y de las Entidades Federativas. Cabe reflexionar, por ejemplo, qué ha sucedido en relación con la necesaria Ley Federal de Ejecución de Sanciones o la Ley Federal que regularía la justicia para menores y adolescentes en conflicto con la ley penal a raíz de la reforma al artículo 18 constitucional. En el Congreso se encuentra, por ejemplo, la iniciativa de Ley de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo, una ley que nos permitiría combatir el lavado de dinero con instrumentos más eficaces.

No obstante, la ausencia de un Código Federal de Procedimientos Penales, si bien indispensable, no es excusa para no avanzar. Prueba de ello ha

sido el progreso que han presentado varias entidades federativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado tres ejes fundamentales para sustentar la reforma al sistema de justicia penal: el eje de cambio organizacional, el de cambio estructural y el de coordinación institucional. La SETEC, por su parte, ha trazado rutas en materia de capacitación y difusión, infraestructura y equipamiento, normatividad, planeación y sistemas de gestión. Académicos como Miguel Carbonell han señalado como pasos fundamentales el cambio legislativo, la capacitación y la infraestructura.

El INACIPE ha publicado un *ABC* de la reforma penal con ilustraciones, del cual editó un audio-libro, incluso. Además, ha realizado centenares de eventos de capacitación y difusión. Tratando de aportar en el tema, publiqué en la revista *Iter Criminis*, en el número de enero-febrero de 2009, un artículo titulado “10 pasos para implementar la reforma penal en los Estados de la República”.

Organizaciones como *Renace* y *México SOS* han organizado exitosos foros. Todos tenemos algo que aportar. Todos. La reforma penal no consiste en cambiar de códigos, sino en reinventar, reducir, culturizar, reaprender. La reforma penal implica una revolución de las ideas en que es posible no solo imaginar, sino creer en un país con un sistema de justicia más eficiente, más transparente, más ágil, en que las víctimas, que son los principales usuarios de este servicio público, confíen en sus instituciones.

A nivel federal y estatal, más allá de la legislación secundaria, existen otras reflexiones de trascendencia. Un sistema penal acusatorio como el que impone la reforma penal y como el que funciona en países que han instrumentado exitosamente este modelo de justicia requiere de una total y absoluta división y especialización de funciones. Alguien debe dedicarse exclusivamente a investigar el delito y es la Policía. Su investigación debe estar basada en la ciencia, en las bases de datos, en la criminalística, en el adecuado manejo y preservación de las evidencias y datos de prueba.

Hoy, la criminalística se basa en la informática aplicada, en bases de datos que permiten la comparación automatizada, por ejemplo, de huellas digitales, de balística, de rostros, de matrículas de vehículos, de personal, de voz, de registros biométricos, de genética. Quizá debemos iniciar esta tarea fortaleciendo uno de los primeros pasos de toda investigación, que hoy establece y unifica la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, me refiero al informe policial homologado. Hoy en día, el nivel de suministro de este instrumento a las bases de datos es todavía insignificante. Bien utilizado, será una piedra angular del trabajo policial y pericial, y será un instrumento esencial en la construcción de una teoría del caso por parte de los fiscales, bajo un sistema acusatorio.

Alguien más deberá concentrarse únicamente en efectuar acusaciones

exitosas, acusaciones por demás racionales, basadas en la existencia de un legítimo interés público en la persecución penal, en evitar la doble victimización, en reparar satisfactoriamente el daño a las víctimas y en la presencia de evidencia suficiente y creíble que permita sustentar una acusación, respetando el carácter del derecho penal de *última ratio*, dirigiendo para ello, las investigaciones, pero no realizándolas y se trata del Ministerio Público.

Frente al Ministerio Público y en igualdad de circunstancias y posibilidades, debe encontrarse el defensor, y ambos, fiscal y defensor, argumentando libremente frente a un último personaje, distinto a las anteriores y completamente imparcial, que es el juez.

A mediano plazo lo anterior implica, necesariamente, la construcción de policías competentes y confiables; la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo; la descentralización y especialización de los servicios periciales con base en la certificación y acreditación de peritos, procedimientos periciales y laboratorios; el fortalecimiento de la defensoría pública comenzando por sueldos justos que dignifiquen la función y, fundamentalmente, del ejercicio de una enorme responsabilidad social a cargo de los jueces frente a una nueva sociedad más transparente, más informada y más exigente. Todo esto representa una enorme reingeniería constitucional y legal aún pendiente a nivel federal y en la mayoría de las Entidades Federativas. Sin una reforma policial, la reforma al sistema de justicia penal no funcionará.

Las policías, por ejemplo, deberán separarse gradualmente del Ministerio Público, en la medida que adquieran fortalezas institucionales propias; pues en un sistema acusatorio, como hemos afirmado, no es válido que quien investiga, también acuse. Esto representa, por una parte, convertir las Procuradurías en Fiscalías Generales y, por otra, construir las policías con unidades especializadas en sus funciones básicas: preservación e intervención del lugar de los hechos, reacción u operaciones, investigación e inteligencia, conforme lo estructura ya la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; también ésta consecuencia de la reforma constitucional de 2008 al décimo párrafo del artículo 21 constitucional.

Asimismo, significa, conforme a dicho ordenamiento, concluir las evaluaciones de control de confianza de los integrantes de las instituciones de seguridad pública antes de enero de 2013, lo que incluye a policías, ministerios públicos y peritos federales, estatales y, en su caso, policías municipales. No pasamos por alto que es tan importante la evaluación en control de confianza de las policías como la reconstrucción de la confianza entre éstas y la sociedad a la que deben servir. Avanzar en la homologación salarial, en la estructura piramidal jerárquica de las cadenas de mando de las instituciones policiales y en dotarles de mayores incentivos laborales podrá abonar a esta tarea.

En el Congreso de la Unión se encuentra pendiente, también, la ini-

CRIMINOGENESIS

ciativa de Mando Único Policial que el Presidente de la República envió ante la debilidad manifiesta en unos casos, o de plano la ausencia en otros, de las policías municipales. La reforma constitucional asignaría dicha responsabilidad a los gobiernos estatales, permitiendo en todo caso la permanencia de algunas instituciones policiales con capacidades operativas reales, como las tienen varias policías municipales e incluso metropolitanas.

Es necesario también, construir una policía similar a la guardia civil española, a la gendarmería chilena o a los *carabinieri* italianos; una policía civil militarizada de orden federal, que permita por una parte, que los militares regresen a las tareas que les son propias, y por otra, que esa nueva policía se haga cargo de la seguridad y haga frente a los problemas de delincuencia común e, incluso, organizada en aquellas zonas donde las debilidades estructurales no han permitido una construcción eficaz de un servicio de seguridad y orden a la ciudadanía.

De manera muy reciente, al menos a nivel federal, se cuenta con protocolos de actuación para el procesamiento del lugar de los hechos y la cadena de custodia; para la puesta a disposición de detenidos ante el Ministerio Público y para el uso legítimo de la fuerza. El INACIPE ha iniciado cursos de capacitación en esta materia, a través del sistema de educación a distancia; primero, dirigidos a la PGR, pero en breve a todas las procuradurías del país. Se trata de temas íntimamente vinculados a la operación eficaz del sistema penal acusatorio. Asimismo, el INACIPE colabora con la SETEC en la construcción de protocolos de actuación para operadores del sistema de justicia, esto es, policías, peritos y ministerios públicos, en la investigación de los delitos que más lastiman a la sociedad. Dicho organismo ya los está poniendo a disposición de las diferentes instituciones de procuración de justicia. Realizar un procedimiento metodológico científico con base en la división y especialización de funciones, pero también en el trabajo en equipo, es fundamental en el sistema penal acusatorio.

El nuevo sistema de justicia brinda importantes incentivos para su construcción. Un dato relevante en torno a la reforma penal se refiere al tiempo promedio de emisión de una sentencia, desde el momento de la consignación. Conforme a datos del 2011 y considerando los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Zacatecas que tienen ya una operación total o parcial del Sistema Penal Acusatorio, como ya mencionamos anteriormente, el tiempo promedio fue de 152 días, mientras que en el resto de las entidades federativas, con el sistema mixto inquisitivo, el tiempo promedio fue de 543 días, lo que implica una reducción, en la práctica de 391 días. Esto significa menores costos para los operadores del sistema: ministerios públicos, jueces, policías, peritos, pero especialmente, las víctimas del delito.

No hace falta un profundo análisis para concluir que esto se traduce en una justicia más pronta y expedita, como la que ordena la Constitución y exigen los ciudadanos y, por si fuera poco, menos costosa. Más aún, acortar

tiempos significa la posibilidad de concentrar esfuerzos institucionales y dedicación en la atención de los delitos que más lastiman a la sociedad.

Aún hay más pendientes. La reforma constitucional del 2008 llevó a la Carta Magna, por primera vez, el tema de la prevención. Es un tema fundamental que debe tener un papel cada vez más relevante en la política criminal del Estado Mexicano. La prevención social de las violencias, en plural, y de la delincuencia, es una nueva tarea en que la sociedad civil juega un papel fundamental.

En este ejercicio, se requiere cada vez mas ciudadanía y menos gobierno. Más observatorios ciudadanos que vigilen la tarea de las autoridades, el ejercicio eficaz de los presupuestos, la evaluación de metas y la construcción de indicadores de resultados que permitan mejorar el sistema de seguridad y justicia. Se requiere más reconstrucción del tejido social. Se necesita mayor comprensión del concepto de seguridad ciudadana o –seguridad humana, como lo refiere la Organización de las Naciones Unidas- como una evolución natural y no solo conceptual del viejo apotegma de la seguridad pública. Seguridad Ciudadana contra Seguridad Pública. Todo esto forma parte de la reforma constitucional de 2008.

El derecho es una ciencia de aproximación, no de precisión. La reforma penal no estará exenta de ajustes, adecuaciones, mejoras y, en ocasiones, de volver a empezar. No obstante, si no se avanza en los pasos faltantes, o incluso en los primeros pasos donde éstos son necesarios, así sea menester ajustarlos posteriormente, la meta de 2016 se avizora aún lejana. Debemos apretar el paso.