

El sistema penal acusatorio adversarial desde la óptica policial

ELDA MAGALY ARROYO MACÍAS*

Desde 2008, la impartición de justicia en México inició un proceso de transición, al pasar de un sistema inquisitivo a uno adversarial acusatorio en el que se privilegia el respeto a los derechos humanos, tanto de la víctima como del imputado, garantizando con ello la presunción de inocencia que derive en un proceso legal y justo para ambas partes. Sin embargo, a diez años de que se oficializó esta nueva modalidad para atender las causas penales, los operadores aún no han logrado su consolidación y ofrecer resultados tangibles para aquellos que reclaman justicia.

Cuando una persona es víctima de un hecho delictivo tiene derecho a que el daño le sea resarcido, es decir, que reciba justicia acorde a lo que marcan las leyes. El Sistema Penal Acusatorio Adversarial (SPAA), aprobado en México tras un largo debate legislativo, busca precisamente que la víctima tenga y se le otorguen más derechos, pero la percepción tras su implementación es que no funciona bien y que la justicia se aleja cada vez más y son los delincuentes quienes resultan beneficiados.

* Cursó la Licenciatura en Letras Hispánicas en la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como periodista independiente en diferentes medios de comunicación locales, enfocándose en temas de seguridad pública, especialización que complementó con el curso de formación básica para policía preventivo. Cuenta con publicaciones en Sudamérica y Estados Unidos. Labora como Coordinadora de Jefaturas de la División de Planeación y Gestión Estratégica de la Policía de Guadalajara. Correo electrónico: eldaarroyo@hotmail.com

Ante los cuestionamientos sociales por el incremento de los índices delictivos, entre los políticos se popularizó la fórmula de responder “es culpa del nuevo sistema de justicia penal”. Así lo han asegurado Eruviel Ávila,¹ Miguel Ángel Mancera² y Omar Fayad,³ entre otros gobernantes, que incluso proponen que se haga una contrarreforma para solventar las “fallas” que no se dieron cuenta que existían en los ocho años que en los que se supone se debió observar y profesionalizar la implementación del sistema, previo a su puesta en operación.

1. PRIMEROS ESBOZOS

Nuevo León fue el primer estado en donde se llevó a cabo un juicio oral en México. En 2005, un juez de Montemorelos sentenció a un hombre a pasar tres años en la cárcel, luego de que, en 15 minutos, determinara que era culpable de la muerte de una persona y de la invalidez de otra, tras atropellarlos estando bajo los efectos del alcohol.

Apenas un año antes, en junio de 2004, el Congreso del Estado aprobó la implementación de los juicios orales en Nuevo León, como una modalidad de impartición de justicia, con un objetivo claro: agilizar el sistema penal. El primer caso puso a prueba a las autoridades, quienes demostraron que la intensa capacitación que se dio, previa a la puesta en marcha del modelo, sirvió para alcanzar la meta.

Chihuahua se sumó a esta modalidad en 2007. Ese año, Aurelio Urtuzuástegui Chávez fue sentenciado a 15 años de cárcel, luego de que se le encontrara culpable por el delito de homicidio calificado. Sin

1. “Eruviel culpa al Nuevo Sistema de Justicia Penal de aumento de violencia en el Edomex”, en *Oaxaca Político*, 7 de julio de 2017.

2. Ruiz, Joel. “Más delitos, culpa del Nuevo Sistema Penal: Mancera”, en *El Universal*, 7 de junio de 2017. Recuperado el 24 de febrero de 2018, de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/06/7/mas-delitos-culpa-del-nuevo-sistema-penal-mancera>

3. Morales, Alberto; García, Carina & Aldaz, Penélope. “Los gobernadores van por reforma al sistema de justicia”, en *El Universal*, 11 de julio de 2017. Recuperado el 24 de febrero de 2018, de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/07/11/conago-pedira-reformar-el-nuevo-modelo-de-justicia>

embargo, su defensa logró que se hiciera una revisión del caso al encontrar anomalías y violaciones a los derechos del imputado, por lo que se ordenó que se llevara a cabo un nuevo procedimiento y, posterior a ello, el inculcado terminó en libertad.

Estos casos representan las dos caras de la moneda de los juicios orales, que son parte esencial del SPAA. Por un lado, en la sentencia que se emitió en Nuevo León, la culpabilidad del sujeto estuvo acreditada con base a las pruebas que se presentaron ante el juez, con lo que se obtuvo justicia para las víctimas y se le garantizó al imputado un proceso rápido, apegado a los principios de equidad. Mientras que, en lo que se refiere a Urtuzuástegui Chávez, este pasó siete años alegando inocencia, justificando su detención en su parecido con un retrato hablado; el hombre obtuvo su libertad, no porque el juez considerara que era inocente sino porque se presentaron varias impugnaciones en las que se exhibían errores en el proceso.⁴

Tanto Nuevo León como Chihuahua han sido los laboratorios para el perfeccionamiento del nuevo sistema de justicia. Su experiencia ha permitido detectar las fallas y enmendarlas, sobre todo en el rubro de la capacitación. En ambas entidades, sus operadores se han tomado muy en serio la tarea de la profesionalización de todas las autoridades que intervienen en el proceso, en especial, después de enfrentar un caso como el de Urtuzuástegui Chávez, a quien, debido a una serie de errores, regresaron a las calles pese a ser encontrado culpable.

El estudio Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías⁵ indica que en ambas entidades se ha logrado reducir la incidencia delictiva. Chihuahua reporta una efectividad de 64.9% en sus órdenes de aprehensión desde la aplicación de este sistema de justicia, con lo que se

4. Un año después de su liberación, Aurelio Urtuzuástegui fue ejecutado, junto con otras tres personas, en un hecho vinculado al narcotráfico.
5. Zepeda Lecuona, Guillermo. "Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías", en *Impunidad Cero y Jurimetría*, 2017. Recuperado el 24 de febrero de 2018, de <https://www.impunidad-cero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>

ubica entre los más avanzados en el rubro. La de Nuevo León es de 59.6% (véase la tabla 14.1).

Estos resultados ponen en evidencia que los gobernantes que critican al nuevo sistema no hicieron la tarea. De hecho, la experiencia que han adquirido Chihuahua y Nuevo León, junto con los resultados que hoy ofrecen a sus ciudadanos en cuanto a la reducción de la delincuencia, son el ejemplo de que el SPAA sí funciona y es responsabilidad de las autoridades su correcta aplicación, así como que es necesario que funcionen todos los eslabones adecuadamente para lograr avances en la lucha contra el delito.

2. EL ROL DEL POLICÍA EN EL SPAA

El policía es, sin duda, uno de los eslabones más importantes para que el SPAA opere de manera óptima, pues es la primera autoridad, con funciones de seguridad pública, en atender la posible comisión de un delito, actuando como primer respondiente. A este funcionario es al que le compete corroborar la denuncia, localizar, descubrir o recibir las aportaciones de indicios o elementos ministeriales probatorios y realizar las detenciones en caso de flagrancia, según se establece en el Protocolo Nacional de Primer Respondiente.⁶

Además de su adiestramiento en técnicas y tácticas policiales, es el encargado de cumplir una serie de exigencias estipuladas para que, en caso de que el asunto llegue a un juez, la víctima pueda recibir justicia. Con el SPAA, el policía es quien da inicio a la investigación, por lo que su actuación debe ser impecable, pues si comete un error u omisión, esto se revela durante el proceso y representa la oportunidad para que el acusado escape a la acción de la justicia.

6. Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Primer respondiente. Protocolo Nacional de Actuación*, Gobierno de la República. Recuperado de 24 de febrero de 2018, de <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdf/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>

TABLA 14.1 CUMPLIMIENTO O EJECUCIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN

Entidad	Porcentaje de cumplimiento
Baja California	80.6%
Coahuila	66.3%
Hidalgo	66.2%
Chihuahua	64.9%
México	64.5%
Oaxaca	64.4%
Puebla	62.1%
Querétaro	61.1%
Nuevo León	59.6%
Guanajuato	58.2%
Baja California Sur	57.7%
Sinaloa	57.0%
Morelos	55.9%
Tlaxcala	55.3%
Nayarit	53.9%
Aguascalientes	53.4%
Zacatecas	50.7%
Ciudad de México	50.5%
Durango	49.8%
Michoacán	49.4%
San Luis Potosí	48.9%
Quintana Roo	47.2%
Sonora	44.8%
Veracruz	43.8%
Colima	41.5%
Tamaulipas	40.3%
Campeche	40.1%
Jalisco	39.5%
Yucatán	36.5%
Chiapas	33.3%
Tabasco	33.1%
Guerrero	12.2%

Fuente: Zepeda Lecuona, Guillermo. "Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías", en *Impunidad Cero y Jurimetría*, 2017, p.21 [DE disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>].

Pese a su importancia, el policía ha sido el elemento más olvidado dentro de la implementación del nuevo sistema, sobre todo en la que corresponde a su capacitación, que no es la idónea.

Durante años, en muchas partes del país, se podía ingresar a las filas de una corporación con estudios mínimos, incluso solo sabiendo leer y escribir, alejándose de la profesionalización que exige esta actividad. Actualmente, las corporaciones policiales atraviesan un proceso de depuración, sobre todo por el ámbito académico, pues es requerimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública que los elementos cuenten con, al menos, el bachillerato. Pero el SPAA es más exigente, pues, en la operatividad, le exige a este eslabón una serie de funciones y conocimientos que lo distancian del objetivo de brindar un servicio de calidad para la ciudadanía, pero que sí le representan una responsabilidad legal en caso de una mala actuación.

Dentro del planteamiento operativo del SPAA, se espera que el policía tenga conocimientos, al menos en un nivel profesional, de derecho, victimología, criminalística, criminología, primeros auxilios, técnicas y tácticas policiales, investigación criminal, geografía, entre otras, que es hacia donde se enfoca la capacitación que recibe, la cual, en muchos de los casos suele ser exprés, sin corroborar la calidad de la enseñanza.

Desde 2014, el Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC) realiza un ejercicio de evaluación sobre la implementación del SPAA, el cual arroja resultados poco halagadores para los policías preventivos, pues según sus *Hallazgos 2016*,⁷ la capacitación que han recibido estos funcionarios es tan deficiente, que del total de oficiales solo 25% es capaz de llenar de manera correcta un Informe Policial Homologado (IPH), el documento en donde se reporta su actuación durante cualquier intervención.

7. Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC). *Hallazgos 2016: seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, CIDAC, México, 2017. Recuperado el 24 de febrero de 2018, de http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf

Como experiencia propia, es válido mencionar que el policía preventivo es sometido a jornadas de capacitación que, más allá de cumplir con el objetivo de adquirir un conocimiento vital para su desempeño diario, solo busca cubrir horas que le permitan salir avante en la permanencia dentro de las instituciones.

Además, los diferentes niveles de preparación que tienen los policías que integran una corporación complican el desarrollo de los talleres de capacitación que se les imparten, pues los grupos son tan heterogéneos que para el replicador o instructor implica un reto adicional manejar conceptos de manera tal que puedan ser comprendidos por todos, lo que no siempre se logra.

Para la elaboración de este artículo, se entrevistó a tres especialistas en la capacitación de policías como primeros respondientes, quienes indicaron que, ya en la operatividad, en el trabajo de calle, la realidad es muy diferente a la que se espera de los agentes como parte del SPAA, pues su esfuerzo se concentra en controlar las situaciones de riesgo, dejando de lado aspectos fundamentales como el llenado del IPH, la atención a la víctima o la preservación de indicios, entre otros aspectos a su cargo.

Para los policías jóvenes, la asimilación del nuevo modelo es natural, ya que son formados bajo estos nuevos conceptos. A los oficiales de mayor antigüedad les es más complicado el cambio y asimilar que su rol ahora es protagónico para la impartición de justicia; entre ellos, prevalece el temor a la integración de una carpeta de investigación, por la falta de capacitación y dejan la inducción para el llenado de los datos al agente del Ministerio Público.

El SPAA también prevé la aplicación de medios alternos de solución de conflictos, como la mediación, negociación o conciliación, habilidades que debe adquirir el policía y ponerlas en prácticas cuando se presenta una situación en la que se puede llegar a un acuerdo sin que se deba iniciar una carpeta de investigación. Esto implica otro tipo de capacitación que debe recibir, dentro del múltiple catálogo de habilidades que se le exige a un oficial, quien, en la realidad del trabajo

diario en las calles, se concentra más en ser reactivo ante la demanda de la ciudadanía.

3. LA DISTANCIA INTERINSTITUCIONAL

El divorcio que hay entre el agente del Ministerio Público y el policía preventivo es uno de los grandes escollos para la impartición de justicia en México. La aplicación del SPAA lo ha vuelto más evidente y profundizado. Quien lo padece es la ciudadanía, pues la falta de coordinación para el cumplimiento de un objetivo común entre ambos eslabones provoca que muchos delincuentes permanezcan en las calles.

Uno de los principales desencuentros está en la interpretación que se hace del artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en donde se manifiesta que “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”.⁸

Así, la autoridad ministerial se asume como el “jefe” del policía preventivo, señalándole que su actuación está sujeta a lo que él determine por ser quien conduce la investigación y le exige “cuadrar los servicios”,⁹ dejando datos abiertos que posteriormente pueden significar el error que una hábil defensa puede aprovechar para invalidar un proceso o una ventana a la corrupción para los sobornos.

Los policías entrevistados indican que, aunque se tenga una buena actuación e integración de elementos probatorios, la vulnerabilidad en la aplicación del SPAA está en el Ministerio Público, quien bajo el

8. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Código Nacional de Procedimientos Penales (Nuevo Código publicado 5 de marzo de 2014)”, en *Diario Oficial de la Federación* (DOF), última reforma publicada el 17 de junio de 2016, Capítulo VI. Policía. Recuperado el 24 de febrero de 2018, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf

9. Argot policial que significa acomodar los datos en una secuencia que favorezca a la actuación del agente del Ministerio Público.

amparo de la conducción de la investigación funge como un “juez de control” al determinar qué sí y qué no puede ser calificado para la apertura de una carpeta de investigación.

Alberto Binder, especialista en la implementación de Sistemas de Justicias en América Latina, señala la urgencia que tiene México de hacer una reingeniería funcional sobre la figura del Ministerio Público, pues sus malas ejecuciones han provocado los principales problemas para la implementación de este nuevo sistema, más allá de las actuaciones policiales, pues la autoridad ministerial ha llegado a asumir funciones que no tiene. Además, considera que a los juicios se deben añadir jurados, integrados por personas de la comunidad, para hacer democrático y transparente el ejercicio de la impartición de justicia, como se hace en otros países en donde este modelo está consolidado.

4. LOS RECURSOS DEL PODER JUDICIAL

La espera de buenos resultados tras el cambio en el modelo impartición de justicia, al menos para varios estados, podrá ser muy larga, pues aunado a la falta de capacitación de los policías preventivos y el distanciamiento que hay con la autoridad ministerial, hay que sumar el déficit de jueces y recursos económicos de los que dispone el Poder Judicial.

Un ejemplo es Jalisco. Ricardo Suro, presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, ha mencionado que la entidad padece de una severa falta de personal, sobre todo de jueces, ya que la media nacional es de cuatro jueces por cada 100 mil habitantes, cuando lo recomendable es que sean 17 por cada 100 mil.

Según Suro, los jueces de Jalisco aún no han logrado superar las cargas laborales, pese a que ese es uno de los objetivos del SPAA, que la impartición de justicia sea lo más rápido posible y que los procesos no se lleven más de cuatro meses en alcanzar sentencia.

A nivel nacional, la historia no es diferente a la de Jalisco, pues según el estudio del CIDAC, en promedio, hay un rezago de 50% de las carpetas de investigación que no han sido determinadas o despachadas, como

se dice dentro del argot judicial, lo que va en contra de la esencia del nuevo modelo de justicia. A esto hay que sumar el poco número de detenidos. Solo 50% de los casos que llegan a tribunales cuentan con un presunto responsable que habría sido detenido en flagrancia; para el resto de los casos, la esperanza de conseguir una reparación del daño es mínima, pues dependen de los resultados de las investigaciones que realice la autoridad ministerial, usualmente, rebasada por el número de denuncias que se presentan día a día.

El panorama en las cárceles tampoco es alentador, pues si bien la intención del cambio de modelo era despresurizar los centros de readaptación social para convertirlos en auténticos espacios de reinserción, esto no se ha conseguido, pues las prisiones se mantienen en hacinamiento y con evidencias de violaciones a los derechos humanos de los internos. Para el académico Alberto Zenteno Meza, quien fuera miembro de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal Acusatorio Adversarial, el fracaso en las cárceles se ha dado porque el sistema, a pesar de que es perfecto en su esencia, su ejecución se ha llevado de manera tardía por las diferentes autoridades, quienes han esperado hasta el último momento, cuando los plazos oficiales estaban por cumplirse, para iniciar las modificaciones a su esquemas de trabajo.

5. LOS PENDIENTES DE LA IMPLEMENTACIÓN

El ejercicio que realizó el CIDAC permite conocer cuál es el estatus del SPAA en el país y según los criterios de evaluación aplicados, los pendientes en la materia aún son muchos. Se estima que tendrían que pasar otros once años para que se puedan ver los verdaderos efectos de este cambio en el paradigma de la impartición de justicia.

Dentro de los grandes pendientes que tienen los operadores del sistema, está la homologación en la información criminal, la cual no se ha conseguido, ya que los IPH no se llenan correctamente, lo que complica estandarizar los datos que, se supone, deben recoger para

facilitar el trabajo policial dentro del SPAA. El caso de Jalisco es un ejemplo de ello, pues, al inicio de la implementación del nuevo modelo, los policías preventivos locales fueron capacitados en el llenado de los documentos federales, sin embargo, al hacer las remisiones, las autoridades ministeriales locales exigían el nuevo llenado de formatos con base a sus propios requerimientos causando más papeleo y demoras, las cuales se reflejaron en la integración de las carpetas de investigación.

Otro de los grandes pendientes es la reingeniería institucional de entidades como la Procuraduría General de la República, la cual, a la brevedad, debe ser consolidada como una fiscalía autónoma para que pueda hacer un trabajo real de investigación criminal y no esté sujeta a la arena política. De vuelta al caso Jalisco, como evidencia del aterrizaje de esto en las instancias locales, se tiene que la fiscalía del estado no cumplió con las expectativas que se generaron al fusionar la Secretaría de Seguridad Pública y la entonces Procuraduría General del Justicia, ya que no solo se creó un monstruo institucional sino que no ejerció con autonomía, y en 2018 enfrentará una nueva transición que, posiblemente, genere otra curva de aprendizaje para sus operadores y, con ello, una dilatación para la llegada de la justicia a los miles de casos que la esperan.

6. CONCLUSIONES

Aunque se le señale con dedo flamígero, el SPAA no es un mal sistema de impartición de justicia. Cumple con los requerimientos internacionales de protección a los derechos humanos, está alineado con la modalidad de impartición de justicia en los países del Primer Mundo. Las autoridades mexicanas, entre las que se encuentran algunos de sus principales críticos, son las que no han sabido gestionar y adaptarse a un modelo que busca ser más justo.

Desde 2008, se debió comenzar a preparar a las instituciones en todo el país para esta transición, que arrancaba en 2016, y con ello, evitar

al máximo los errores que hoy enfrentamos y que favorecen que un sinnúmero de delincuentes esté en las calles.

Hubo quienes sí aprovecharon el tiempo e hicieron la tarea, como Nuevo León y Chihuahua, que a base de prueba y error han ido perfeccionado su actuación, mejorando con ello las cuentas que le dan a la ciudadanía en la materia. Es lamentable que sean la excepción. Luego de ocho años de saber que este momento llegaría, la mayoría de las autoridades de todas las esferas de gobierno no se prepararon para enfrentar con eficiencia el cambio más significativo en la impartición de justicia en el México moderno, incluso cuando se presentaron casos de estudio que pudieron ser analizados y reflexionados para acortar las curvas de aprendizaje.

De manera teórica, contamos con protocolos de actuación, con códigos de procedimientos que indican la manera correcta de hacer las cosas, pero la realidad que vive un policía en las calles es completamente diferente y no siempre el deber ser es la forma en que responderá frente a un hecho delictivo.

Los policías preventivos, como el eslabón más débil en esta cadena de atención a la inseguridad, fueron los últimos en recibir las capacitaciones correspondientes, sin antes hacer una reflexión sobre el rol protagónico que tienen en esta nueva historia. Su formación ha estado limitada y se ha completado de manera exprés en muchos municipios para no perder recursos federales, según indica la investigación del CIDAC. A ello se suma que no se han contemplado mecanismos de evaluación que garanticen su profesionalización en la materia, sobre todo cuando el uniformado se encuentre sentado frente a un juez y deba explicar cada uno de sus procedimientos en el marco de un juicio oral.

Aunado a ello, tampoco hay conciencia de que tenemos un nuevo sistema operado por las mismas personas que tenían a su cargo el anterior, quienes si bien es cierto que cuentan con experiencia y eso abona a la impartición de justicia, también prevalecen las costumbres y prácticas ligadas a la corrupción, que permiten aprovechar los re-

covecos legales o la falta de transparencia en algunas instancias para mantener vivos los vicios que se buscan erradicar.

El SPAA, por sí solo, no es la respuesta a la reducción de la delincuencia, es apenas una parte en la que se busca que la justicia sea impartida con estricto apego a los derechos humanos. Lo que en verdad es necesario es una auténtica política de seguridad pública orientada a la prevención, es decir, que involucre al sistema económico, educativo, de salud y cultural para el desarrollo de mexicanos alejados de la violencia.

La actuación del policía, en la contención o inhibición de la posible comisión de un delito, se da, justamente, cuando como sociedad hemos fallado en la integración de las familias, en la generación de condiciones de empleo digno, del acceso a un sistema de salud universal o del avance en los niveles de educación.