

DIEZ PROPUESTAS PARA MODERNIZAR EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN
MÉXICO

Gerardo Laveaga

Iter Criminis – Revista de Ciencias Penales

Núm. 4 – Tercera Época

Tlalpan, México – 2006

Pp. 127 - 140

<http://www.cienciaspenales.net>

DIEZ PROPUESTAS PARA MODERNIZAR EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

Gerardo LAVEAGA

Sin un marco jurídico apropiado —el que tenemos fue diseñado para otra época— y sin hombres y mujeres con la adecuada formación para aplicar la ley, será muy difícil aspirar a un sistema de justicia penal moderno. El autor, director general del INACIPE, recuerda al Poder Legislativo algunos pendientes en su agenda.

La Psicología nos enseña que la causa de nuestros problemas no siempre es la que parece. A la hora de advertirlo a sus pacientes, algunos psicólogos recurren a una anécdota que, aunque trillada, suele funcionar: a media noche, un hombre busca algo alrededor de un faro encendido. Al ver que lleva largo tiempo haciéndolo, un policía se aproxima para saber si puede ayudar. “Perdí las llaves de mi casa”, dice el sujeto angustiado. El policía pregunta dónde se dio cuenta de que se le habían caído y nuestro hombre señala la acera de enfrente. “¿Por qué las busca entonces aquí?”, se desconcierta el policía. “Porque *aquí* hay luz”, responde nuestro sujeto: “Allá no se ve nada”.

Algo así ha venido ocurriendo con nuestro Derecho Penal y la seguridad pública: se criminalizan conductas, se equipa con mejores armas a la policía, se distribuyen computadoras en juzgados y agencias del Ministerio Público, se construyen cárceles, se amenaza con más años de prisión a quienes infrinjan la ley... porque esta es la zona donde hay luz; donde se da la impresión de que se puede hallar respuestas.

Cualquiera que haya estudiado el tema, sin embargo, sabe que las auténticas razones de la inseguridad se encuentran en fenómenos como la desigualdad económica, el desempleo, el resentimiento social y, sobre todo, en la debilidad de algunas instituciones, que se traduce en impunidad. Ante la falta de castigos ciertos, ante lo fácil que llega a ser corromper a policías, funcionarios o jueces, delinquir se convierte en un negocio muy lucrativo.

Esto no significa que en el ámbito “donde hay luz” no deban hacerse ajustes. No aumentando las penas, desde luego, pues está comprobado que quien no se arredra ante la amenaza de diez años de prisión —así lo demuestra la psicología criminal— tampoco lo hace ante la de treinta. Lo que conviene —insisto— es hacerlas efectivas. Lo que inhibe es la amenaza cumplida.

Para esto, sin embargo, deben afinarse los mecanismos de seguridad pública, procuración y administración de justicia. Más aún, en una época caracterizada por políticas globales y el auge de nuevas tecnologías que pueden ser utilizadas tanto para impulsar el desarrollo como para garantizar las ganancias de grupos organizados, ya estén éstos dentro de la ley o fuera de ésta.

Así lo entendió el Presidente de la República cuando, en marzo de 2004, presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reformas al sistema de justicia penal. Algunas de sus propuestas progresaron, como la de elevar a rango constitucional la prohibición de aplicar la pena de muerte o la de crear un sistema garantista para enjuiciar a los menores infractores. Otras, siguen esperando su turno en el Congreso de la Unión.

Para recordar a nuestros legisladores que aún tienen la oportunidad de modernizar nuestro sistema penal, así como para invitarlos a reflexionar sobre algunas tareas que siguen pendientes en este ámbito, me aventuro a formular algunas propuestas:

1. Definir claramente facultades constitucionales y legales

De acuerdo con el Banco Mundial y con un sinnúmero de analistas, uno de los aspectos por los que los países de desarrollo medio no logran ser más eficaces es la ambigüedad de los fines de sus instituciones. Por asombroso que parezca, algunas no los tienen claramente definidos. Es fundamental precisar sus facultades constitucionales y legales. En México nos seguimos rigiendo por normas jurídicas que fueron pensadas hace 150 años o más.

La policía y el Ministerio Público constituyen un buen ejemplo. El artículo 21 de la Constitución señala que corresponde al Ministerio Público *investigar y perseguir* los delitos. ¿Qué es una cosa y qué es otra? Las leyes secundarias, la doctrina y la experiencia internacional nos dicen que *investigar* y *perseguir* son funciones distintas: *investigar* corresponde a la policía; *perseguir*, al Ministerio Público.

En los países desarrollados, toca al fiscal probar los hechos ante un tribunal, a partir de la investigación que realice la policía. Nuestro marco jurídico se ha convertido en fuente de desencuentros institucionales. En buen número de las procuradurías del país, derivado de esta generalidad, el pleito entre policías y agentes del Ministerio Público resulta una constante.

Pero esto también ocurre en el campo judicial. Es famosa la confusión que se generó cuando nadie sabía qué juez estaba obligado a conocer de los actos contra el Ministerio Público respecto del no ejercicio de la acción penal. El caso lo resolvió, finalmente, la Suprema Corte de Justicia después de largas discusiones.

Algo similar habrá que esperar con las reformas de concurrencia que se han aprobado en materia de narcomenudeo o con la reciente obligación constitucional que tendrán las entidades federativas para regular la justicia garantista a las personas menores de edad si, desde un principio, no se delimitan facultades con precisión.

Otro ejemplo lo constituye el concepto *cuerpo del delito*. La Constitución exige que éste se acredite para librar una orden de aprehensión

o dictar auto de formal prisión. Cada entidad federativa, no obstante, lo entiende a su manera y las discusiones académicas ocupan un sitio que debería ocupar la celeridad procesal.

2. Contar con un Código Penal único en la República

Mientras en el Viejo Continente se están instrumentando figuras de cooperación en materia de extradiciones como la *euro-orden* y se sigue explorando la conveniencia de contar con un Código Penal único para los 25 países que integran la Unión Europea, en México —entre sustantivos y adjetivos— existen 66 códigos penales que se contradicen entre sí y obstaculizan el desarrollo de una política criminal del Estado.

Plurimae leges, corruptissima Republica, escribió Tácito: a mayor número de disposiciones jurídicas, mayor corrupción. Estaba en lo cierto. En el berenjenal jurídico que asfixia a México, la corrupción se explica sola. En algunas entidades federativas, la edad penal es de 16 años; en otras, de 18. Mientras en una se castigan ciertas conductas, en otras ni siquiera se tipifican. Mientras aquí la pena para un delito es de 10 años, allá es de 3. En algunas jurisdicciones, el derecho a la libertad provisional se determina según la pena establecida y, en otras, según un catálogo contenido en la ley. Aquí se debe probar el dolo a la hora de configurar el tipo pero allá hay que aguardar a que se integre la antijuridicidad... No se pueden esperar resultados en este caos que se ha ido volviendo más complejo en nombre de la soberanía estatal.

Las entidades federativas deberían pactar y llegar a diseñar, por consenso, un Código Penal único. Este sería un auténtico acto de federalismo y una muestra de cómo utilizar la soberanía de modo imaginativo. Los únicos beneficiarios del actual desorden son los delincuentes, los burócratas adocenados y los abogados sin escrúpulos.

3. Simplificar ordenamientos jurídicos y acortar tiempos procesales

No es posible aspirar a un sistema eficaz de justicia mientras existan procedimientos tan largos, repetitivos y contradictorios como los que

tenemos en México. Los casi 600 artículos del *Código Federal de Procedimientos Penales* y los casi 500 del *Código Penal Federal* parecen estar diseñados para intrincar los juicios.

Esto, sin contar las sinuosidades que implica una averiguación previa sin detenido —“un juicio antes del juicio”, en palabras de algunos abogados postulantes— que se traducen en aletargamiento a la hora de realizar una investigación.

El artículo 23 constitucional prohíbe que los juicios penales tengan más de tres instancias. En la práctica, tienen cuatro o cinco. Para un hombre que está en prisión, da lo mismo si el amparo es instancia o no. El artículo 20-A-VIII de la propia Constitución, por su parte, establece que los juicios no pueden durar más de cuatro meses si la pena no excede de dos años de prisión, y no más de un año si la pena excede de este plazo. En la práctica, muchos abogados prolongan estos periodos aduciendo que lo hacen “en beneficio del procesado”.

La seguridad jurídica no va reñida con la eficiencia, como lo demuestra la experiencia del Reino Unido y otros países: en términos generales, un juicio que no se resuelve bien en cuatro meses, tampoco se resuelve bien en cuatro años. En los procesos que duran más de un año, invariablemente acaban extraviándose algunas constancias para resolver —como dicen los jueces— *en justicia*. Claro que existen casos muy complejos que constituyen una excepción. Pero son eso: una excepción.

Hasta en el caso del amparo directo en materia penal, que no tiene término para tramitarse, debería ponerse un límite. Quizá seis años, que es lo que dura un periodo presidencial, cuando exista la probabilidad de un móvil político.

4. Profesionalizar al Ministerio Público a través de un Consejo Ministerial

Profesionalizar a los jueces, a la policía y, en general, a todos los servidores públicos, es una exigencia. El caso de los agentes del Ministe-

rio Público parece urgente. En muchos sentidos, han sido postergados. Durante años sirvieron para informar al grupo en el poder quién se relacionaba con quién y quién hacía negocios con quién. Pero la distribución de fuerzas ha cambiado y hoy requieren contar con destrezas fundamentales.

Antes de que comenzara el gobierno de Vicente Fox, para ser agente del Ministerio Público de la Federación bastaba estudiar un curso relámpago de dos meses. Hoy se necesitan dos años.

Esto, a *escala* federal. En la mayoría de las procuradurías locales no se ha visto mayor entusiasmo por imitar el modelo. El agente del Ministerio Público es, ni más ni menos, el titular de la acción penal: el encargado de probar la responsabilidad de un posible delincuente ante el juez. No debe haber sitio para la improvisación.

Pero a *nivel* federal también queda un largo camino por recorrer. No es posible esperar una procuración de justicia moderna mientras un juez federal gane cerca de 100 mil pesos libres; un defensor público, 50 mil y un agente del Ministerio Público, apenas 25 mil. En países como Francia y Alemania, jueces y fiscales ganan lo mismo pues se considera que cumplen funciones distintas sin que una sea más importante que la otra.

La profesionalización supone, asimismo, un servicio civil de carrera afinado. Es difícil esperar capacidad profesional y honestidad por parte de funcionarios sin estabilidad laboral. Actualmente, el ascenso de muchos agentes del Ministerio Público, a lo largo y ancho del país, depende de la simpatía que inspiren a sus superiores y no de la integridad con la que apliquen la ley. Si hacen algo que disguste al jefe, pueden ser cesados.

Estas insuficiencias explican, de alguna manera, la insistencia de algunos abogados para "quitarle al Ministerio Público el monopolio de la acción penal". La idea no es mala mientras, como en España y otros países, se limite a los casos menos relevantes y con reglas claras. Pero la respuesta a las insuficiencias del Ministerio Público no es

la privatización de la función —los abogados postulantes que reclaman el regreso del juez de instrucción entrevén una mina de oro— sino la profesionalización de los fiscales. El *Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal*, que entró en vigor en enero de 2005, genera nuevas esperanzas.

Hacia el futuro, quizá la mejor forma de consolidar este servicio civil sea la creación de un Consejo Ministerial —como lo propone Héctor Fix Zamudio— o de un Consejo de la Fiscalía —como consta en la propuesta del presidente Fox—, que funcione a la manera del Consejo de la Judicatura Federal. Sería responsable de instrumentar e impulsar el servicio de carrera para los fiscales de Estado. La afortunada experiencia que se está obteniendo en el Poder Judicial de la Federación —un proceso de dignificación que comenzó en 1995— debería tomarse en cuenta.

5. Impulsar la autonomía de policías, peritos y secretarios de juzgado

De poco sirve un marco jurídico actualizado, agentes del Ministerio Público bien preparados y jueces valientes si la base del sistema de justicia penal —los cuerpos policíacos— no está preparado para realizar una investigación científica y aportar las pruebas que permitan actuar con eficacia al Ministerio Público y a la Judicatura.

Un policía investigador debe ser un profesionalista capaz de cruzar datos en una computadora, descubrir información a partir de fuentes poco convencionales —sin infringir la ley, desde luego— y obtener conclusiones al más puro estilo de los detectives que han hecho famosos la literatura y el cine. Debe ser, en suma, un policía *científico*. Si no es capaz de utilizar un arma de fuego o de escalar un muro, da igual. Los granaderos y los cuerpos de élite, así como los encargados de labores preventivas y el tránsito tienen otro perfil.

Pero, para contar con una policía investigadora científica, hay que hacerla independiente del Ministerio Público. Aunque es más difícil

pensar en una fiscalía "autónoma" (¿autónoma respecto a quién?), no lo es tanto imaginar que la PGR y las procuradurías estatales dejen de conservar bajo su mando a policías y peritos. Esto ha frenado los esfuerzos para profesionalizar a los primeros y dar autonomía técnica a los segundos. Respecto a estos últimos, habría que impulsar el establecimiento de un *Instituto Autónomo de Servicios Periciales*.

Dados los abusos que, durante años, cometió la policía, puesta al servicio del poder político o actuando por su cuenta —esa policía conformada por burócratas anquilosados o criminales con placa—, la idea amedrenta a más de uno. Pero la autonomía no significa que estos cuerpos carezcan de un marco jurídico que los limite. Los avances que se han hecho en la Agencia Federal de Investigación (AFI), así como los que se están haciendo en materia de control interno con los distintos cuerpos policíacos deben hacernos albergar la esperanza de que pronto estemos en condiciones de lograr esta autonomía. Las oportunidades de corrupción y el surgimiento de complicidad serían los mismos que existen ahora, de acuerdo, pero serían más fáciles de detectar.

En lo futuro podría pensarse, también, en ampliar esta autonomía a los secretarios, tanto de las agencias del Ministerio Público como de los juzgados. Estos funcionarios dependen, hoy día, de un agente del Ministerio Público o de un juez, pero mientras la fe pública que otorgan dependa de la orden de un superior jerárquico, será difícil garantizar la imparcialidad de sus actuales jefes.

6. Promover la transparencia y la publicidad de los procedimientos

Impulsar la transparencia y la publicidad de los juicios tiene una particular razón de ser: obligar a policías, agentes del Ministerio Público y jueces a rendir cuentas, en términos legales, no sólo ante su superior jerárquico sino ante la sociedad en su conjunto. Es la mejor forma de garantizar el control sobre sus actuaciones.

Más allá de las exigencias que —ávidos por obtener noticias frescas que vender— han hecho algunos medios de comunicación, la transparencia y la publicidad son dos mecanismos que han probado su utilidad

donde se han instrumentado. Aunados a políticas bien diseñadas de participación ciudadana, son ejes imprescindibles de todo Estado Democrático de Derecho.

Si cada funcionario —policía, agente del Ministerio Público o juez— sabe que *tendrá* que salir ante la opinión pública en determinado plazo para rendir cuentas, se verá obligado a presentar resultados —y a explicar cómo los obtuvo—, lo cual no hará si la ley le da todas las excusas para ser oscuro y lento. El sigilo no tiene lugar en un Estado de Derecho.

Para promover la transparencia y la publicidad, conviene ampliar el papel de la oralidad dentro de un proceso, sin que ésta se convierta en un fin. Es un medio para alcanzar mayores niveles de agilidad, transparencia y publicidad. Su impulso exigiría vencer la resistencia de muchos funcionarios a rendir cuentas, particularmente los jueces, que ponen de pretexto su aversión a aparecer en los medios. Hay que instrumentar cursos de expresión oral para policías, agentes del Ministerio Público y jueces, haciéndoles entender que, en un México moderno, parte de su trabajo es salir a los medios para explicar a la sociedad qué hacen y cómo lo hacen. Los contribuyentes tienen derecho a saber cómo se emplean sus impuestos.

Otro aspecto en el que debe reflexionarse a la hora de promover la transparencia es la necesidad de dar a la difamación un cariz más civil que penal. Nadie está a favor de que se desprestigie a una persona a través de los medios de comunicación. Pero si éstos denuncian anomalías, los hechos deben ser investigados. Si se descubre que los hechos imputados eran falsos, el medio deberá —por supuesto— indemnizar al afectado. Sancionar con penas privativas de la libertad una denuncia pública no ayuda mucho a la transparencia a la que aspiramos.

7. Diseñar un sistema de penas alternativas y mecanismos para supervisar su aplicación

Las cárceles se hallan sobre pobladas y, como todo parece demostrarlo, no sólo no readaptan a nadie sino que han fungido como una escuela

del delito. Urge impulsar un sistema de penas alternativas a la prisión. Es cierto que éstas ya están contempladas en diversos códigos penales. Pero se aplican rara vez. Los jueces no están entrenados para sancionar a través de ellas, ni existen los mecanismos para su evaluación y seguimiento.

Un sistema penal moderno exige que se examinen una vez más las conductas que conviene considerar delitos —en países como España se ha creado, con buen éxito, el concepto de *faltas*— y que la pena privativa de la libertad se reserve, en forma exclusiva, para los delincuentes más peligrosos. Al mismo tiempo, es preciso que se establezca un catálogo de castigos que beneficien a la comunidad: limpiar calles, atender enfermos, cuidar ancianos...

Una trabajadora doméstica que robó los aretes de su patrona debe ser sancionada con estos castigos y no con la oportunidad de convertirse en distribuidora de drogas cuando concluyan sus cuatro años en prisión. Lo mismo habría que decir de un periodista que acusó falsamente a un funcionario gubernamental, aunque aquí la sanción —que bien pudiera ser de carácter económico— debería incluir una retractación pública.

Para apoyar estas medidas, valdría la pena reflexionar sobre las atribuciones que, en materia de vigilancia, seguimiento e instrumentación, debe tener un juez ejecutor de sentencias. En algunas entidades federativas como el Estado de México comienza a rendir buenos frutos.

8. Garantizar que las leyes sean constitucionales o inconstitucionales para todos y no para unos cuantos

Aunque en la escuela se aprende que todos somos iguales ante la ley y que ésta es general y abstracta, en la práctica no ocurre así. Gracias a la *Fórmula Otero*, quien puede sufragar los servicios de un abogado que le tramite un amparo bien fundamentado puede, también, evitar que se le cobren ciertos impuestos o, incluso, que se le envíe a prisión.

Para un catedrático de Derecho es difícil explicar a sus alumnos por qué la ley es inconstitucional para unos y constitucional para otros. Más difícil aún resulta para un padre de familia explicar a sus hijos por qué el hombre que robó unos “rines” está en prisión y el que defraudó millones de dólares está comiendo en un restaurante, en la mesa de al lado. Situaciones como éstas promueven el resentimiento social y debilitan la cohesión de cualquier comunidad.

Debe desaparecer, pues, la *Fórmula Otero* que, aunque a mediados del siglo XIX tuvo razón de ser, ya no la tiene. Cuando una disposición jurídica sea declarada inconstitucional, debe ser declarada inconstitucional para todos y no solamente para quien solicita un amparo. El proyecto de *Nueva Ley de Amparo* que ha impulsado la Suprema Corte de Justicia resulta digno de estudio y, en su caso, de aprobación por parte del Congreso de la Unión.

9. Instrumentar la especialización de agentes del Ministerio Público y de jueces

El tema de la especialización sigue asustando a muchos jueces. “Un juez debe aplicar la ley al caso concreto, trate éste de lo que trate”, aducen. “El trabajo de un juez es interpretar la ley”. Sostienen que, para ello, no se requiere mayor especialización. En un mundo global como el que vivimos, sin embargo, el argumento carece de contundencia. Cuando uno mira cómo algunos tribunales colegiados de las entidades federativas siguen conociendo lo mismo asuntos penales que administrativos, laborales que fiscales, se entiende el rezago. Para un abogado con formación básica es *posible* entender, en términos generales, un problema de derechos de autor, un despido injustificado o un homicidio culposo. Le es *imposible*, en cambio, entender, al detalle —como debe hacerlo un juez—, las sutilezas de cada uno de estos problemas.

Pero la especialidad debería ir aún más lejos: es conveniente considerar la posibilidad de crear juzgados y tribunales en materia bancaria, cibercriminalidad, delitos contra el medio ambiente y, de modo particular, en materia de delincuencia organizada. No es adecuado —en

este último caso— abordar el tema como si se tratara un problema de delincuencia común. “¿Por qué no?”, preguntan ciertos jueces: “se cometió un delito y debe castigarse, independientemente de quién lo cometió”. Esta visión entraña un inquietante desconocimiento de los efectos de la globalización y de las tendencias internacionales.

El juez competente para conocer un caso de fraude simple o daño en propiedad ajena difícilmente puede tener los elementos para analizar las transferencias millonarias mediante las cuales se lava dinero o para desentrañar la actuación de los paraísos fiscales que tan peligrosos comienzan a resultar. Y si su sentencia va a depender de lo que lo explique un perito —o dos, o tres—, mejor sería dejar que el perito juzgara. Los jueces deben tener elementos para comprender a los expertos en cada rama.

10. Establecer nuevas vías para garantizar la participación ciudadana

Una buena parte de los delitos que se resuelven en México *todavía* debe atribuirse a los pleitos entre bandas y delincuentes. Los narcotraficantes o secuestradores que se sienten traicionados por sus socios suelen entrar en contacto con la policía para delatarlos. ¿Por qué, pues, no aprovechar esta dinámica y, como ya se han empeñado a hacer con buen éxito en la AFI, estimular a los informantes? Existe una amplia gama de opciones al efecto.

Desde recompensas económicas hasta nombramientos propuestos por organizaciones ciudadanas, convendría ampliar los estímulos a quienes, dentro de la sociedad civil, propongan mecanismos de participación y solidaridad que ayuden a prevenir el delito, a conocer los hechos en torno a los ilícitos y a castigar a quienes incumplan la ley.

Sería oportuno, asimismo, crear medios más eficaces para la protección de testigos y denunciadores, no solamente en los casos de delincuencia organizada. Protegerlos entraña peligro, como lo han advertido un sinnúmero de observadores, pero son riesgos que debemos correr si

queremos prevenir, investigar y perseguir con más eficacia el delito. Las medidas que han propuesto organismos como *Transparencia Internacional* merecen nuestra atención.

No se trata de endosar a la sociedad civil las responsabilidades del Estado, pero sí de aceptar que un gobierno, por más honesto y competente que sea, no puede hacerlo todo. Necesita colaboración y apoyo. Esta colaboración, este apoyo, deben ser incentivados. Tal es la filosofía que constituye el eje de la participación ciudadana en un Estado Democrático de Derecho.