

Boletín:

La reforma procesal penal en
México. Retos y avances

Abril - Junio 2013

Contenido

Introducción	4
La unificación de la legislación procesal penal desde la perspectiva constitucional	6
<i>Por Susana Gabriela Camacho Maciel.</i>	6
1. Introducción	6
2. Iniciativas de reformas constitucionales y de nuevos Códigos Procesales Penales.....	7
3. Las iniciativas y el sistema federal mexicano	8
4. Reforma constitucional	9
5. ¿Único = Federal?	9
6. ¿Única = General?	11
7. Definición de ley única	11
8. Normas “únicas” en el contexto de un sistema acusatorio aplicado en las entidades federativas.....	12
9. Conclusiones.....	13
Conducción y Mando: relación Policía-Ministerio Público en el sistema acusatorio.....	15
<i>Por Bernardo María León Olea</i>	
1. Estado de Fuerza y Tramos de Control.	16
2. Aclarar “Conducción y Mando” por el Bien del Nuevo Sistema	17
3. Dos tipos de investigación.....	19
La justicia penal y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas:	20
un desafío pendiente	20
<i>Por Jaqueline Sáenz Andujo</i>	
1. El Plan Nacional de Desarrollo y la justicia penal.....	20
2. La justicia penal y los derechos de las personas y comunidades indígenas.....	22
El sistema de recursos en el proceso acusatorio y el principio de inmediación. Acercamientos para la propuesta de Código Procesal Penal único	26
<i>Por Carlos Ríos Espinosa</i>	
La crisis del procedimiento abreviado en México.....	31
<i>Por Fabio Valdés Bensasso</i>	

Este boletín ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Introducción

En esta ocasión presentamos el segundo boletín del Programa en Seguridad y Justicia que versa sobre distintos asuntos relativos a la implementación de la reforma procesal penal de junio de 2008.

Como primer artículo de esta entrega contamos con la colaboración de la maestra Susana Camacho Maciel titulada “*La unificación de la legislación procesal constitucional*” en la que hace un análisis de los alcances del recientemente aprobado dictamen de reforma constitucional por parte del Congreso de la Unión en el que se reforma el artículo 73, fracción, XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para prever la base que permitirá la unificación legislativa de toda la legislación procedimental en materia penal, a saber, el código de procedimientos, y las leyes en materia de resolución alternativa de conflictos y la ejecución de sanciones. La maestra Camacho explora las diferencias entre las competencias legislativas federales, estatales y concurrentes y el impacto que una legislación procesal penal única tendrá para la operación del sistema de justicia penal.

La segunda contribución de esta entrega está a cargo del licenciado Bernardo María León Olea en la que explora cuál es la relación policía-Ministerio Público en el sistema acusatorio, específicamente el significado de los términos *conducción* y *mando*, los cuales son utilizados por la reforma constitucional de junio de 2008 para caracterizar la función del Ministerio Público respecto a la policía. La exploración que se hace de la relaciones de estas instituciones sirve al autor para defender la idea de que se deben conceder un marco

de actuación policial que sea independiente del Ministerio Público e incentive el desarrollo de metodologías para la investigación material de delito que justamente debe llevar a cabo el órgano policial. Así, podría existir una adecuada diferenciación entre las instancias de investigación y de persecución penal.

La licenciada Jaqueline Sáenz Andujo presenta un texto en el que reflexiona sobre los pendientes que existen todavía en el sistema de justicia penal para la protección de los pueblos y comunidades indígenas. La intención de la autora es llamar la atención sobre la necesidad de que en el Código Procesal Penal único exista un reconocimiento de los sistemas de justicia comunitaria y la posibilidad de que las comunidades indígenas ejerciten su autonomía también en la adopción de procedimientos para la resolución de conflictos sociales definidos como penales. No basta con establecer los derechos a contar con un intérprete o traductor, se requiere también hacer un reconocimiento explícito de los sistemas normativos de las comunidades que despectivamente han sido llamados “usos y costumbres”.

Carlos Ríos Espinosa escribe sobre las relaciones que existen entre el principio de inmediatez y la organización y regulación del sistema recursivo en el proceso penal acusatorio. Defiende la idea de que no es posible garantizar el derecho a un debido proceso, caracterizado por la inmediatez, si el sistema de recursos permite que la segunda instancia sustituya al juez natural en la valoración de las pruebas y que ello se haga sobre la base de los registros del proceso, y no en la fuente directa de prueba que se desahoga en el juicio oral.

Finalmente, el maestro Fabio Valdés explora los componentes de la reforma procesal mexicana que permiten hablar de una crisis del procedimiento abreviado. La mala comprensión de este nuevo procedimiento hace que se tengan concepciones equivocadas sobre su naturaleza y que incluso se llegue a afirmar que se trata de un derecho del imputado a ser juzgado en breve tiempo, una especie de beneficio. También se ha insistido mucho en la idea de que se trata de una

forma de descongestión, lo cual ha conducido a que se hagan malas ofertas a los imputados por parte del ministerio público con tal de que este no tenga que llevar el caso al juicio oral. El autor nos previene para que podamos entender que en realidad el conocimiento abreviado es una herramienta del ministerio público para hacer más eficaz la persecución penal y optimizar los siempre limitados recursos que esta institución tiene.

La unificación de la legislación procesal penal desde la perspectiva constitucional

Por Susana Gabriela Camacho Maciel.
Experta en la Reforma procesal penal

Introducción. Iniciativas de reformas constitucionales y de nuevos Códigos Procesales Penales. Las iniciativas y el sistema federal mexicano. Reforma constitucional. ¿Único = Federal?. ¿Única = General?. Definición de ley única. Normas “únicas” en el contexto de un sistema acusatorio aplicado en las entidades federativas. Conclusiones.

1. Introducción

En el marco de transición hacia un sistema de justicia penal acusatorio, se ha planteado que un mecanismo que podría terminar impulsando ese proceso, cuando menos en el aspecto normativo, es la expedición de un código procesal penal “único”. Esto implicaría que las entidades federativas dejarían de tener la facultad de legislar en esa materia, y dicha atribución quedaría concentrada en el Congreso de la Unión.

Aunque se ha hablado mucho de código “único”, lo cierto es que hasta junio de 2013 dentro del marco constitucional de distribución de competencias legislativas, sólo se contemplaban como atribuciones propias del Congreso de la Unión la emisión de leyes federales y leyes generales.

En ese contexto, es necesario analizar si los proyectos de reformas constitucionales y códigos procesales que durante el 2013 se han presentado en el Senado se ajustan a esas categorías, o si se estaría abriendo la puerta a otra gama de facultades que se podrían conferir al Congreso Federal. Y en caso de que esto fuera posible, de qué manera se tendrían que empatar la reforma constitucional y el código procesal penal “único”.

En este artículo se hará un recuento sobre las iniciativas de reformas constitucionales y de los códigos procesales penales presentados hasta junio de 2013. Se revisarán las implicaciones que tendrían estas iniciativas en un sistema federal y se analizará el contenido de la reforma constitucional aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados (a la fecha de esta publicación todavía falta la aprobación de cuando menos la mayoría de las legislaturas de los Estados). Finalmente, se plantearán algunas interrogantes que surgen a raíz de la posible unificación de códigos y su relación con ciertas figuras jurídicas características del sistema acusatorio.

Cabe decir que en los últimos años, las entidades federativas han cedido paulatinamente facultades a favor del Congreso Federal relacionadas con la materia penal¹, pero bajo la forma de leyes generales que permiten la coexistencia de

¹ Ejemplo de ello son las diversas reformas al artículo 73 fracción XXI, que confieren competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de secuestro (Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 2009) y trata de personas (Diario Oficial de la Federación 14 de julio de 2011), y la que faculta a las autoridades federales para conocer de delitos contra periodistas (Diario Oficial de la Federación 25 de junio de 2012). Un caso polémico fue el de la Ley General de Víctimas que sin estar dentro del catálogo de facultades del Congreso Federal, fue expedida por éste, con fundamento en el artículo 1º constitucional, contiene normas de carácter procesal penal.

legislación federal y local, mientras que en el caso de la materia procesal penal, la propuesta es la de una legislación “única”, y la definición de sus implicaciones hasta ahora no ha sido discutida.

2. Iniciativas de reformas constitucionales y de nuevos Códigos Procesales Penales

En este ambiente tendiente hacia la homogeneidad legislativa en materia penal, el 25 de abril de 2013 los Senadores Arely Gómez, Roberto Gil, Manuel Camacho Solís y Pablo Escudero presentaron un dictamen con propuesta de reformas al artículo 73 fracción XXI que partió del análisis de tres iniciativas que proponían, entre otros temas, la unificación de la legislación procesal penal. Dicho dictamen fue aprobado prácticamente por abrumadora mayoría² en la siguiente sesión del pleno del Senado, es decir, el 29 de abril de 2013. De la misma manera, prácticamente sin discusión al respecto, dicho dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados el 16 de julio de 2013, durante el periodo extraordinario de sesiones.

Pero antes de analizar dicha iniciativa, es necesario hacer un recuento sobre las propuestas de códigos que recientemente se han presentado en el Senado:

1	Fecha de iniciativa: 02/10/12 Presentada por: Sen. Pablo Escudero Contenido: Código Federal de Procedimientos Penales Carácter: Federal
2	Fecha de iniciativa: 05/02/13 Presentada por: Sens. Roberto Gil Zuarth y Manuel Camacho Solís Contenido: Código Federal de Procedimientos Penales Carácter: Federal
3	Fecha de iniciativa: 04/04/13 Presentada por: Sen. Cristina Díaz Salazar Contenido: Código de Procedimientos Penales de los Estados Unidos Mexicanos Carácter: Único
4	Fecha de iniciativa: 29/04/13 Presentada por: Sen. Pablo Escudero Contenido: Código Único de Procedimientos Penales Carácter: Único
5	Fecha de iniciativa: 30/04/13 Presentada por: Sen. Arely Gómez Contenido: Código Procesal Penal para la República Mexicana Carácter: Único

Cuando se presentaron las dos primeras iniciativas enlistadas, todavía no había una definición clara si el Congreso se abocaría al análisis de un código federal o “único”. Pero conforme se fue acordando entre diversos actores, y dado que estaba contemplado en el documento político denominado “Pacto por México” firmado entre el Presidente Enrique Peña Nieto y los partidos políticos, terminó por decidirse que era el momento viable para la unificación del código procesal penal. De tal manera que las iniciativas 1 y 4 son muy similares en contenido y sólo se hicieron algunas modificaciones, sobre todo respecto a la competencia, para adaptar de federal a único. Lo mismo aconteció con las iniciativas 2 y 3 que son idénticas, salvo cambios en el mismo sentido. Por su parte, la iniciativa 5 se presentó exclusivamente en versión “única” y sólo ésta contempla e integra facultades “residuales” para las entidades federativas³.

² 103 votos a favor y 6 en contra.

³ En la exposición de motivos de esta iniciativa se mencionan como facultades residuales de las entidades federativas: 1. Legislación orgánica de procuradurías, fiscalías y tribunales de justicia; 2.

3. Las iniciativas y el sistema federal mexicano

Como se puede observar, en tan sólo cinco meses (entre que se presentó la primera iniciativa de tipo federal, en noviembre de 2012, y la primera iniciativa de código único, en abril de 2013) se cambió el rumbo de las iniciativas federales hacia la centralización de dicha facultad en el Congreso de la Unión. También de manera muy expedita, el dictamen con iniciativa de reforma constitucional fue aprobada por el Senado apenas cuatro días después de su presentación, prácticamente sin debate al respecto⁴. Y lo mismo aconteció en la Cámara de Diputados, donde se votó por 453 a favor⁵. Lo anterior, a pesar de ser “la reforma de justicia penal más relevante del último siglo”. Incluso en la sesión del Senado en que se aprobó dicha iniciativa, el federalismo en esta materia es considerado por el Senador Pablo Escudero⁶ como un “verdadero galimatías nacional” el cual es necesario superar.

La dinámica de estas iniciativas en el Congreso, en tan breve periodo de tiempo, es un indicativo de que el tema del federalismo en cuanto a la cesión de

facultades por las entidades federativas, no ha sido un obstáculo o un tema de amplia preocupación y debate. Durante las discusiones sobre la expedición del código, los temas más bien se han centrado en el contenido y regulación de figuras específicas⁷.

Así, el nivel de discusión en el Congreso de la Unión sobre la trascendencia e implicaciones de la unificación del código en el contexto específico de implementación de la reforma ha sido relativamente bajo y sobre todo, las decisiones en el ámbito legislativo no han hecho hincapié en problemas prácticos y diferenciados sobre la implementación que existen en los fueros local y federal con fundamento en evidencia empírica.

A manera de ejemplo, mientras que a nivel federal la mayor incidencia delictiva recae en delitos en que el denunciante es un actor institucional⁸, por el contrario, en los delitos de fuero común si hay personas perfectamente identificadas como víctimas u ofendidos que regularmente son los denunciantes. Esta característica, necesariamente habrá de tener impacto en la operación de nuevas figuras del sistema acusatorio como los mecanismos de justicia alternativa, la suspensión condicional del proceso, la aplicación de criterios de oportunidad y de manera importante, la forma de procesamiento de las denuncias. Estas consideraciones no se han visto reflejadas al momento de discutir la reforma constitucional.

Regulación de los actos de investigación como tales, tanto del Ministerio Público como de su relación con la Policía y de ésta, a través de Manuales, Protocolos y Normatividad Administrativa; 3. Regulación de la Cadena de Custodia a través de esos Protocolos y Manuales; 4. Regulación en leyes secundarias en lo concerniente a la administración y custodia de bienes asegurados; 5. Determinación de los delitos graves para efectos de detención bajo el supuesto de caso urgente; 6. Determinación de los criterios de oportunidad y su aplicación; 7. Determinación y operación de los medios alternativos de solución de controversias; y 8. Ejecución y seguimiento de medidas cautelares.

⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Segundo periodo ordinario, LXII Legislatura, Num. 31, Sesión 29 de abril de 2013 en

<http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/SPO/PDF-WEB/D31-29-ABRIL-2013.pdf>

⁵ Gaceta Parlamentaria, Año XVI, Número 3814-A, Anexo A, 16 de julio de 2013.

⁶ Diario de los Debates..., p.p. 777

⁷ Organización de Mesas de discusión en el Senado

⁸ En 2012 casi el 70% de los delitos federales fueron contra la salud (25%), sobre el patrimonio federal (13%), financieros (4%), fiscales (6%), ambientales (1%), de servidores públicos (3%), armas de fuego (14%), delincuencia organizada (1%), ley general de población (1%) y electorales (3%)⁸. Fuente: Sistema Institucional de Información Estadística.

4. Reforma constitucional

La reforma constitucional aprobada por el Congreso establece lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

*a) Las **leyes generales** en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.*

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

*b) La **legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación** y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de **delincuencia organizada**;*

*c) La **legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas** que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.*

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

*En las **materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales** establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;...”*

Según este texto, el Congreso de la Unión estaría facultado para expedir tres tipos de legislación:

- a) leyes generales en materia de:
 - secuestro
 - trata de personas
- b) leyes federales:

- delitos y faltas contra la Federación (Código Penal Federal)
- delincuencia organizada
- c) legislación “única”:
 - materia procedimental penal,
 - mecanismos alternativos de solución de controversias
 - ejecución de penas

En este documento nos centraremos en el análisis de las leyes “únicas” que podría expedir el Congreso de acuerdo a esta iniciativa, en especial de la “legislación en materia procedimental penal”.

5. ¿Único = Federal?

Como se mencionó, la categoría de leyes “únicas” no tiene antecedentes en el sistema jurídico mexicano. Cuando recién se planteó la idea de un código expedido por el Congreso de la Unión que rigiera tanto los procesos locales como el federal, se trató de hacer un paralelismo con la Ley Federal de Trabajo. Esta Ley, emitida por el Congreso Federal, contiene normas de carácter procesal e incluso orgánico que rigen los juicios en materia laboral y la organización de las juntas de conciliación y arbitraje a nivel nacional, y que resultan obligatorias en el fuero federal y local.

Sin embargo, dicha comparación tiene sus limitantes respecto del código procesal penal, ya que los juicios laborales son formalmente de carácter administrativo, y lo mismo puede decirse de las autoridades que intervienen en éstos. El proceso penal, por su parte, es más complejo ya que involucra a distintas autoridades tanto de los poderes ejecutivos, como de los judiciales. En materia laboral la Constitución en su artículo 123 es clara en cuanto a que “El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo,...”. Esto implica que las entidades no tienen facultad para legislar en esta materia,

quedando reservada al Poder legislativo Federal.

Si se pensara que la legislación “única” tuviese efectos análogos a los de una ley federal (en el entendido que el Congreso tendría la facultad exclusiva para regular la materia, que obligase a las autoridades de los tres niveles de gobierno), además de la uniformidad de reglas procesales, también estaría subyacente el establecimiento de normas de carácter orgánico⁹ que las entidades federativas tendrían que acatar. En la hipótesis de asimilar la legislación “única” con la “federal”, el Congreso de la Unión estaría facultado de manera exclusiva para emitir la “legislación en materia procedimental penal”, es decir que no se limitaría a la expedición del código procesal penal, sino a cualquier otra norma relacionada con la materia, quedando vedada para los Estados. Este supuesto impediría el establecimiento de facultades concurrentes o coincidentes¹⁰ de la

⁹ Aún cuando en el código se tratara de limitar el establecimiento de figuras orgánicas a las que refiere la Constitución Federal (ministerio público, juez de control, tribunal de juicio, juez de ejecución de sanciones), en el ánimo de no invadir facultades de los estados federativos en materia orgánica, es ineludible que el código procesal refiera ciertas funciones y formas de organización que tendrán que ser asumidas por instituciones federales o estatales pre existentes o de nueva creación que no necesariamente están en la Constitución -y que no tendrían por qué estarlo-, pero que resultan indispensables para la operación eficiente del nuevo sistema. Por ejemplo: órganos administrativos de tribunales para la gestión de audiencias, asignación de jueces de control por turno y no por causa, unidades u oficinas de seguimiento de medidas cautelares, unidades u oficinas de seguimiento de acuerdos reparatorios, unidades de evaluación de riesgos para la imposición de medidas cautelares y para su seguimiento, unidades de atención temprana o recepción de denuncias, policías científicas o periciales, policías procesales, centros de justicia alternativa, bodega de evidencias, organización de defensoría pública penal, entre muchos otros que seguramente se irán identificando y creando al interior de las instituciones para hacer operativo el nuevo proceso.

¹⁰ ARTEGA, Nava Elisur, Derecho constitucional, Oxford, Segunda Edición, México, 1999, p.p. 391: “En un sistema federal no es admisible que las dos fuentes de autoridad actúen en relación con la misma materia. Este principio es válido en términos

Federación y las entidades federativas. La tendencia sería entonces la centralización legislativa de la materia procesal penal, a través del uso de las facultades implícitas del Congreso de la Unión.

En este mismo supuesto, también habría que considerar las características del régimen transitorio para establecer a partir de qué momento las entidades federativas tendrían que ceder esta facultad a favor de la Federación. El artículo segundo transitorio de la iniciativa simplemente remite a la legislación que emita el Congreso de la Unión¹¹, es decir, al Código Procesal Penal. Sin embargo sería cuestionable, si la entrada en vigor de una norma constitucional se podría dejar a la potestad del legislador ordinario. Si la respuesta es negativa, se debería incorporar el régimen transitorio de vigencia para las entidades federativas en la propia Carta Magna. Por el contrario, si la respuesta es afirmativa -en tanto que sería el propio constituyente quien facultaría al Congreso para emitir dicha norma, y por lo tanto no podría ser

generales, excepto en el caso de jurisdicción dual o facultades coincidentes, en éste, por excepción, una facultad puede ser ejercida indistintamente, en forma válida, por los poderes federales y locales sin que exista invasión de jurisdicción.”

¹¹ **“TRANSITORIOS**

PRIMERO. ...

SEGUNDO. *La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.*

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

TERCERO. *Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.”*

tachada de inconstitucional-, lo que estaría prohibido es que a su vez en el código procesal penal expedido por el Congreso Federal se remitiera a la legislación estatal o autoridades locales para definir la entrada en vigor de la reforma constitucional al artículo 73.

6. ¿Única = General?

En otro escenario, si se tratara de asemejar la legislación “única” a una ley general, en efecto cabrían las facultades concurrentes de la Federación y de las entidades federativas, y sin duda sería posible la remisión a las leyes federales para definir la entrada en vigencia de la reforma constitucional. Pero, de acuerdo con la reforma constitucional aprobada por el Congreso y la exposición de motivos, no se infiere que esta sea la intención, ya que de lo contrario se habría ubicado a esta facultad del Congreso en el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73¹².

Además, el problema de identificar a la legislación “única” con una ley “general”, es que desde el texto constitucional se tendría que especificar cuáles son los temas que debe regular el legislador federal en “materia procedimental penal”, para que en términos del artículo 124¹³ constitucional todo lo demás se entendiese como facultad originaria de los Estados.

Si la reforma al artículo 73 se hubiera limitado a facultar al Congreso de la Unión a emitir el código procesal penal, y no extenderlo a toda la “materia procedimental penal”, sería más sencillo determinar que la facultad que queda a cargo de la Federación es sólo la expedición del código; pero con una expresión tan amplia permanecen latentes

¹² Vid supra.

¹³ Como principio del federalismo mexicano, el artículo 124 de la Constitución establece que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

conflictos de competencia entre la Federación y las entidades federativas sobre si una norma determinada es materia o no de una ley procesal penal, máxime que en este tema abundarán normas de carácter administrativo federales y locales que hagan operativo el proceso penal en todas sus facetas.

7. Definición de ley única

Como se puede observar, la asociación de la legislación “única” con leyes “federales” o “generales”, tiene ciertos problemas atendiendo a la norma secundaria que se trata de fundamentar, en este caso, el código procesal penal. Por ello es conveniente proponer un concepto de ley “única”. Es necesario aclarar que, como es la primera vez que se plantea esta categoría de normas en la Constitución y se da en el contexto muy concreto de la necesidad de emitir normas de carácter procesal penal, la interpretación que se propone de la norma constitucional estará muy ligada al fin que se pretende.

Los tres tipos de legislación única que podría emitir el Congreso de la Unión, de acuerdo con la iniciativa aprobada por el Senado, están relacionadas con el proceso penal. La regulación de los procedimientos penales, los mecanismos alternativos de solución de controversias y la ejecución de sentencias básicamente comprenden básicamente normas de carácter adjetivo¹⁴. En ese sentido podría interpretarse que la intención del constituyente es generar un marco nacional para la homologación de los procesos cuya fuente será el Congreso de la Unión. Por lo que, todos aquellos temas que no fueran materia adjetiva seguirían estando dentro de la esfera de legislación originaria de competencia de las entidades federativas, además de las facultades para expedir normatividad administrativa que conservarían el resto de los poderes (ejecutivo y judicial) en ambos fueros (federal y estatal).

¹⁴ Carlos Ríos Espinosa.

No obstante, bajo este concepto, seguiría siendo posible el surgimiento de controversias entre la Federación y las entidades federativas, ya que la expresión “legislación procedimental penal” es muy extensa y no queda del todo definido qué materias podrían regular las entidades federativas sin incurrir en una invasión de facultades, aún cuando las facultades del Congreso de la Unión las limitásemos a normas “adjetivas”.

8. Normas “únicas” en el contexto de un sistema acusatorio aplicado en las entidades federativas

Desde la lógica de algunas figuras propias de un sistema acusatorio, es necesario revisar las implicaciones que tendría la centralización de facultades legislativas, y en función de ello también pensar en los alcances de la definición de una “ley única”.

El nuevo sistema de justicia penal impone como uno de los retos que hasta el 2013 no se habían vislumbrado con tanta fuerza¹⁵ la construcción de una política coherente de persecución penal e impartición de justicia. Esto es porque el sistema acusatorio presupone la existencia de ciertas herramientas y figuras que deben ajustarse a la realidad concreta de la comunidad en que se vive el proceso penal. Para ello es indispensable contar con datos que nos permitan observar tanto el

¹⁵En el sistema inquisitivo las “políticas públicas” frecuentemente se hacen desde la reforma a las leyes. Así por ejemplo, si un delito es especialmente “grave” por la frecuencia de su comisión en cierto lugar, la respuesta de la autoridad es establecer en la ley un tipo especial para esa conducta o agravar sus penas, aún cuando la incidencia delictiva respecto de esa conducta con posterioridad disminuya por causas distintas a su establecimiento en la ley. El sistema acusatorio, en cambio, ofrece herramientas mucho más flexibles que la reforma legal, pero que implica un mayor conocimiento del fenómeno delictivo y de las capacidades institucionales.

panorama delincencial como la capacidad institucional locales, y con base en ello tomar decisiones.

Así, los criterios de oportunidad son el claro ejemplo de herramientas que deben utilizarse a la luz de una política de persecución penal del Ministerio Público, que a su vez tenga sustento en los problemas reales de la comunidad. Aunque en las iniciativas de código ciertamente se establecen las normas o principios generales de la aplicación de estos criterios - y en ese sentido se puede hablar de un “criterio de oportunidad reglado”- las políticas para su aplicación y los controles internos dependerán de las características de cada lugar. En ese sentido, los criterios de oportunidad implican cierta autonomía de las autoridades locales para analizar sus problemas delincuenciales y las posibles respuestas que pueden dar, principalmente, las Procuradurías.

Los supuestos genéricos de los criterios de oportunidad tendrían que estar plasmados en el Código Procesal Penal “único”. Pero además sería necesario que el Código se complementara con lineamientos emitidos por las Procuradurías. En México los criterios de oportunidad han sido objeto de cuestionamientos, en tanto que en el sistema inquisitivo no los contempla y por lo mismo no estamos acostumbrados a dar facultades discrecionales, más no arbitrarias, al Ministerio Público o a la Policía. Precisamente para evitar que los agentes que aplican los criterios sean arbitrarios al usar esta herramienta, se requiere la generación de controles internos en las Procuradurías y sujetarlos a políticas determinadas de persecución penal.

En este escenario normativo, habría que preguntarnos si bajo el concepto de una ley única emitida por el Congreso Federal, se admitiría cierto margen de actuación de las entidades federativas para reglamentar algunas figuras del código procesal penal, y si esto será sólo en la esfera administrativa o también en la legislativa.

Otro ejemplo similar, que requiere una visión local de la situación delincriminal e institucional, es el catálogo de delitos que justificarían el caso urgente. La razón de ser del caso urgente es la inaccesibilidad material a jueces de control que podrían dictar una orden de aprehensión para delitos “graves” de cierta importancia, caso en el cual se faculta al Ministerio Público a ordenar la detención sin dicha orden. Mientras que hay entidades en que la inaccesibilidad no es un problema, en otros sí lo es, y lo mismo puede decirse sobre si un hecho delictivo es o no “grave” para la comunidad.

Casi siempre que las normas procesales requerían el desarrollo de catálogos de delitos o supuestos tasados, en los códigos estatales que ya asumieron el sistema acusatorio, éstos se definían en función de la naturaleza jurídica de las figuras, pero también considerando la problemática particular del Estado.

Para este tipo de figuras, de alguna manera podría aplicarse el mismo razonamiento que se ha utilizado para que el código penal sustantivo sea general y no único. En legislación sustantiva lo que es una conducta penada para cierta localidad, puede no tener relevancia en otro, por ejemplo, el abigeato de abejas contemplado en el Código Penal de Campeche o la despenalización del aborto en el Distrito Federal. De manera similar, en materia procesal, lo que para una entidad federativa podría ser medible, sujeto a suspensión o entrar en la categoría de caso urgente, a lo mejor en otra no lo será.

9. Conclusiones

Para lograr la unificación de los códigos procesales penales sin duda se requiere de una reforma constitucional. La reforma constitucional y el contenido del código procesal penal se deberían trabajar en paralelo, vislumbrando todas las

consecuencias que tiene el diseño de una y otra norma, y no de manera aislada.

La reforma constitucional debe analizarse no sólo desde la perspectiva jurídica, sino también desde el plano de la implementación de la reforma. Esto ha de reflejarse en la regulación de ciertas figuras en el código y en los artículos transitorios.

Aunque el código procesal penal será la norma reglamentaria principal del artículo 73 fracción XXI inciso C), también deberá tenerse en mente la necesidad de expedir otros instrumentos de carácter legislativo o administrativo, y a su vez ¿si estos también se centralizarán o se dejarán a las autoridades correspondientes de cada fuero?

Para que la centralización de facultades legislativas en el Congreso de la Unión realmente tenga un efecto positivo en la implementación de la reforma en el fuero local, deben tomarse en cuenta los efectos de la adopción de un sistema acusatorio en el diseño de políticas públicas de persecución penal e impartición de justicia. El diseño constitucional y la normativa complementaria, hasta julio de 2013, se tornan en indispensables instrumentos de política pública, que a su vez deben estar fundamentados y armonizados no sólo con las normas nacionales e internacionales, sino también en datos empíricos que permitan la operación de sistemas eficientes. El caso particular de la reforma de justicia penal implica en el fondo, un replanteamiento sobre la necesidad de hacer políticas públicas de persecución penal y administración de justicia acordes a la realidad de México. En ese sentido el diseño de las normas debe ser acompañado de un análisis de la situación actual y de los problemas que se pretenden enfrentar.

El concepto de leyes “únicas” está por definirse en el sistema jurídico mexicano. Esta es la primera vez que se plantea desde el marco constitucional. Habrá que pensar de qué manera este concepto habrá de desarrollarse a la luz de la expedición de un

código procesal penal único que pretende uniformar procedimientos.

Es necesario repensar si la facultad exclusiva que tendrá el Congreso de la Unión será para emitir toda la legislación en materia procedimental penal, o si es conveniente limitarlo al código procesal penal.

Conducción y Mando: relación Policía-Ministerio Público en el sistema acusatorio

Por Bernardo María León Olea
Consultor independiente

Estado de Fuerza y Tramos de Control. Aclarar “Conducción y Mando” por el Bien del Nuevo Sistema. Dos tipos de investigación

El artículo 21 Constitucional que en su primer párrafo señala que:

*Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán **bajo la conducción y mando** de aquél en el ejercicio de esta función.*

Por otro lado, el Artículo 52, apartado A, fracción II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), establece que para ser Ministerio Público se requiere:

*“II.- Contar con título de **licenciado en derecho** expedido y registrado legalmente, con la correspondiente cédula profesional;”*

Es interesante, que la Constitución faculte al Ministerio Público para investigar los delitos al igual que a las policías, pero a éstas las subordine a su “conducción y mando”, por un lado, y por el otro que la LGSNSP, exija la licenciatura en derecho para ejercer esa función.

En este sentido la LGSNSP no exige al Ministerio Público, preparación específica ni

especializada en la investigación de delitos, en criminología o alguna capacidad como detective, experto en estrategia anti-criminal o algo semejante, básicamente lo que exige es que sea abogado.

Es importante reparar en este asunto para esclarecer el significado de la premisa de “conducción y mando” establecida en el artículo 21 constitucional para determinar, no sólo el papel del Ministerio Público en la investigación, sino también de la policía.

En este contexto, el artículo 75 establece que la función policial será la de investigar, prevenir y mantener el orden y la paz social:

Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

*I. **Investigación**, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;*

*II. **Prevención**, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las*

acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y
III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

Y siguiendo esta misma lógica, el artículo 49 del mismo ordenamiento pone en el mismo plano a las policías dependientes de la seguridad pública y a las llamadas policías ministeriales al señalar en sus dos primeros párrafos que:

Artículo 49.- El Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia, comprenderá lo relativo al Ministerio Público y a los peritos.

*Las Instituciones de Procuración de Justicia que cuenten en su estructura orgánica con policía ministerial para la investigación de los delitos, **se sujetarán a lo dispuesto en esta ley para las Instituciones Policiales** en materia de carrera policial.*

También es interesante que a pesar de que el artículo 49 reserva a las instituciones de procuración de justicia lo relativo a los peritos, el artículo 76 establece que:

*Artículo 76.- Las unidades de policía encargadas de la **investigación científica de los delitos** se ubicarán en la estructura orgánica de las Instituciones de Procuración de Justicia, **o bien, en las Instituciones Policiales, o en ambas**, en cuyo caso se coordinarán en los términos de*

esta Ley y demás disposiciones aplicables para el desempeño de dichas funciones.

Finalmente, a través de las leyes orgánicas de la administración pública, y del Ministerio Público, procuradurías o fiscalías, federal y estatales y las leyes orgánicas municipales, se ha determinado que las policías federal, estatales y municipales, estén en su abrumadora mayoría bajo la estructura de las Secretaría de Gobernación (a nivel federal) y de las secretarías de seguridad pública estatales, con la excepción de Chihuahua y Jalisco que han integrado en sus **Fiscalías Generales** a la Secretaría de Seguridad Pública y su policía y a las policías ministeriales, peritos y ministerios públicos bajo un mismo techo.

1. Estado de Fuerza y Tramos de Control.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, en México se cometieron 22.3 millones de delitos, para combatirlos, se contaba con un estado de fuerza en septiembre de 2011 de 397,664 policías en todo el país, de los cuales sólo el 7% eran policías ministeriales, es decir, que dependían directamente del Ministerio Público y de las procuradurías, mientras que el resto (93%) dependían de Seguridad Pública (ahora Gobernación a nivel federal) y de los estados.



Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) y las procuradurías estatales acumulaban alrededor de 12,000 Ministerios Públicos. Dicho de otra manera, en la hipótesis de un Ministerio Público 100% eficiente, cada agente debería conducir y mandar en la investigación de 1,858 delitos al año o 5 delitos al día, sin considerar fueros ni tipos de delito.

La realidad es que apenas se denuncian ante las Agencias del Ministerio Público (AMP) 12 delitos de cada 100 y de estos sólo el 65% se convirtieron en averiguación previa, es decir, 8 de cada 100, lo que significa que cada Ministerio Público debe mandar y conducir 156 averiguaciones previas al año o 0.4 al día.

Evidentemente, hay investigaciones más sencillas y otras más complejas, sin embargo, la tasa de eficacia del Ministerio Público como receptor de denuncias e investigador del delito es inaceptablemente baja.

¿De quién es culpa? ¿De la policía? ¿Del Ministerio Público?

2. Aclarar “Conducción y Mando” por el Bien del Nuevo Sistema

El Ministerio Público es una institución altamente sobrevalorada en el sistema penal, al mismo tiempo que la policía es gravemente desvalorizada. Sin embargo, las cosas rara vez son lo que parecen. El Ministerio Público como receptor de denuncias ha sido un fracaso (12 de cada 100), como investigador no es mucho mejor su record (4.5 de cada 100), quizás su mejor papel es el de fiscal (gana 90% de los casos) sin embargo, aquí hay mano negra porque la mayoría de sus convicciones se hacen con base en pruebas “testimoniales” y de personas detenidas en flagrancia, en donde la “prueba” se ha creado a base de “fe pública”. Así cualquiera.

Considerando que hay cerca de 400 mil policías y sólo 12 mil Ministerios Públicos, sería una idea interesante que en el país, en lugar de haber Agencias del Ministerio Público, hubiera Estaciones de Policía lo cual podría aumentar sustancialmente la capacidad de recepción de denuncias. La policía debería poder recibir denuncias (algunos me dirán que eso ya está considerado), sin embargo, cuando un policía recibe una denuncia, según el artículo 215 del proyecto presentado por diversas organizaciones sociales debe “informar al

Ministerio Público de forma inmediata”. ¿Para qué? En ese caso el Ministerio Público seguirá siendo un muy estrecho “cuello de botella” para la denuncia de los delitos.

Por otro lado, sería muy útil que la policía (dado que está diseñada en el Modelo de Policía Acreditada que incluye a policías investigadores o detectives) investigara los delitos, como una política proactiva y permanente de estrategia anti-criminal, no sólo como resultado reactivo de una denuncia, cosa que el Ministerio Público difícilmente puede hacer. Y que solamente llevará ante el Ministerio Público aquellos asuntos que realmente pueden convertirse en una acción penal.

¿Qué sentido tiene denunciar ante el Ministerio Público si entre el 75% y el 85% de las investigaciones iniciadas no se concluyen y van a la reserva de ley o al archivo? El Ministerio Público no tiene capacidad para investigar. ¿Se necesitan más pruebas?

En realidad, la denuncia debería ser un trámite sencillo y desformalizado, hoy toma entre 2 y 6 horas denunciar un delito en promedio, sin embargo, los nuevos proyectos siguen pidiendo requisitos para denunciar y establecen que es un requisito de procedibilidad la denuncia para proceder a una investigación.

En el mismo sentido, no se aclara cuándo y cuáles delitos se persiguen de oficio y cuáles requieren de una denuncia (Art. 212 de la iniciativa de Código Procesal Penal Único presentada en el Senado el 30 de abril de 2013). La realidad es que la investigación del delito para el Ministerio Público es un proceso que implica la judicialización de un determinado asunto, sin embargo, para la

policía muchas investigaciones pueden no judicializarse o aplazarse dependiendo la estrategia, ¿para qué avisarle de todo al Ministerio Público?

En el nuevo sistema, considerando la exigencia de que el Ministerio Público es por ley un abogado, debería aclararse sin ninguna duda, que “Conducción y Mando se refiere a la capacidad “jurídica” del Ministerio Público de construir un caso para los tribunales, no convertirse en un censor del trabajo policial, que para eso están los jueces.

El Ministerio Público, es un funcionario ADMINISTRATIVO, no judicial y por tanto, su papel en la investigación debería estar centrado en la construcción casos y no en revisar y “burocratizar” cada acción de investigación de la policía.

Si se tienen dudas del reclutamiento, capacitación y evaluación de la policía, lo que impide que se le den competencias, debería pensarse que el Ministerio Público no tiene un record mucho mejor. El reclutamiento, capacitación y control de ambos cuerpos es igual de malo y debería mejorarse en ambos casos sustancialmente.

¿Por qué entonces el Ministerio Público tiene que estar en cada paso de una investigación? ¿Qué garantías protege que no pueda cuidar la estructura policial? Sobre todo si se considera que cualquier acto de molestia lo debe autorizar un Juez?

3. Dos tipos de investigación

Los proyectos de Código, regulan dos tipos de investigación; la preliminar y la complementaria. En este sentido debería ser muy claro que iniciar una investigación (cuando no hay actos de molestia) no debería tener ninguna formalidad, en todo caso un registro administrativo y a menos que hubiera un detenido (por obvias razones, es decir acción penal) se enterara al Ministerio Público.

Es indispensable reiterar que la abrumadora mayoría de las policías NO dependen directamente del Ministerio Público porque están en Gobernación, en las secretarías estatales de seguridad pública o en los municipios. Cuando se afirma que la investigación preliminar (aún cuando no haya actos de molestia o inclusive cuando sea un hecho que no es delito) debe ser conducida y bajo el mando del Ministerio Público, se está apostando a la inoperancia y burocratización del sistema acusatorio.

Es exageradamente inocente pensar, que este oblicuo diseño, no va a provocar graves problemas de articulación interinstitucional en la política criminal, desconfianza entre autoridades y espacios de impunidad para la delincuencia.

El 93% de las policías están en una institución distinta a la del Ministerio Público, sin embargo, los proyectos suponen que los procuradores mandaran sobre las policías del Secretario de Gobernación federal, de gobierno o seguridad pública estatal y sobre las policías municipales.

El Nuevo Sistema Acusatorio, a diferencia de lo que análisis muy superficiales creen, ¡claro que puede impactar y mucho en la disminución de la impunidad! de hecho, el sistema inquisitivo que tenemos todavía, parece que está diseñado para la impunidad porque fragmenta las funciones y facultades de los sujetos procesales. Por ello, es fundamental que el nuevo Código Procesal Penal Único, vaya de la mano de un diseño de procedimientos operables y eficientes, que tengan:

- a) Unidad de Mando
- b) Tramos de control claros y directos
- c) Equivalencia entre facultades y responsabilidades de los actores y
- d) El requisito indispensable de reclutamiento, capacitación y control para los actores.

Solo entonces vamos a recuperar para los mexicanos dos nobles instituciones: La Policía y el Ministerio Público y así tendremos herramientas para disminuir la impunidad (en serio) y a la vez proteger los derechos humanos.

La justicia penal y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas: un desafío pendiente

Por Jaqueline Sáenz Andujo
Integrante del Área de Derechos Humanos
y Seguridad Ciudadana de Fundar,
Centro de Análisis e Investigación, A.C.
www.fundar.org.mx

El Plan Nacional de Desarrollo y la justicia penal. La justicia penal y los derechos de las personas y comunidades indígenas

La reforma constitucional al sistema de justicia penal de junio de 2008 representó sin duda un avance a los derechos humanos tanto de víctimas como de imputados y pretende reconfigurar un sistema de justicia marcado por la impunidad así como la incapacidad institucional para operar investigaciones basadas en pruebas científicas y juicios respetuosos del debido proceso.

Como ya se sabe, la reforma estableció el plazo de 8 años para que los estados y la federación implementaran de manera completa y adecuada el sistema de juicios orales guiados además por los principios de publicidad, inmediación, contradicción, oportunidad, entre otros.

Frente a los grandes retos que implica cambiar el sistema de justicia y tomando en consideración que la federación y estados sólo cuentan con tres años para implementar en su totalidad esta reforma, se planteó como uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además, se encuentra en curso un debate dinámico sobre la pertinencia de aprobar un Código Procesal Penal Único (CPPU).

1. El Plan Nacional de Desarrollo y la justicia penal

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece las estrategias y líneas de acción que el gobierno federal deberá desarrollar a fin de cumplir con las metas que ahí se proponen durante el periodo 2013-2018.

El diagnóstico que presenta sobre la justicia penal no es nada alentador ya que reconoce que la impunidad es su principal problema y debido a las prácticas corruptas fue necesaria una reforma integral que se plasmó en la constitución en junio de 2008. Además, refiere que la implementación presenta graves rezagos en su instrumentación debido a la falta de recurso, de armonización legislativa y de capacitación.

Según sus fuentes, el PND señala que “la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal (ENSIJUP) 2012, muestra que sólo el 11% de la población reportó saber sobre la Reforma Constitucional de 2008; que el 49% considera que las leyes no se cumplen; que los principales problemas del Sistema de Justicia son la corrupción, la tardanza y la impunidad; y que el promedio nacional del nivel de confianza en la procuración de justicia está por debajo del 15%”.

El PND dispone como una de las metas nacionales un México en paz que contiene múltiples estrategias dentro de la que sobresale la necesidad de garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. Para esto se basa en principalmente en tres líneas de acción:

- ✓ **Abatir la impunidad.** Reconoce como necesarias las reformas legales a fin de implementar el sistema penal acusatorio y las adecuaciones normativas a fin de investigar y perseguir el delito con mayor eficacia. También se refiere a la ineludible obligación de formar y capacitar adecuadamente en derechos humanos a los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema. Asimismo, será indispensable contar con protocolos de actuación y bases de datos adecuadas, así como el rediseño del servicio profesional de carrera. Finalmente, se debe hacer eficaz la atención a víctimas.
- ✓ **Lograr una procuración de justicia efectiva.** Se propone dotar de estructura y tecnología de vanguardia a la PGR, especializarse en el combate de delitos y mejorar la calidad de la investigación para que cuenten con evidencias sólidas y soporte científico. Además, de manera clara y central se proponen las reformas constitucionales y legales que permitan la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único y una Ley General Penal.
- ✓ **Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la**

confianza ciudadana. Fortalecer el sistema de responsabilidades administrativas que además coadyuve al combate a la corrupción; mejorar los procesos de selección, evaluación y vigilancia del personal. Además, transparentar la actuación del ministerio público ante la ciudadanía y mejorar la vinculación con otros operadores de justicia, la sociedad y los medios de comunicación.

Se puede observar que los desafíos son muchos y muy diversos, y que en el plano normativo se plantean dos grandes reformas: La Ley General Penal y el Código de Procedimientos Penales Único. Estas se plantean como la base para la implementación de un nuevo modelo de justicia penal mexicano.

No obstante, a la fecha la discusión de la Ley General Penal no ha avanzado a pesar de que sería importante unificar la tipificación de los delitos y las penalidades que se imponen frente a la comisión de hechos delictivos, entre otros aspectos. Esto guarda relación con el interés de una multiplicidad de actores locales por preservar el control sobre la tipificación de determinados delitos y el bono de populismo punitivo que se obtiene con el falaz argumento de que el aumento de las penas provee de una mejor seguridad y justicia.

En el mismo sentido es preciso recordar que la unificación de delitos como desaparición forzada o tortura es indispensable para la adecuada investigación y sanción de las violaciones a derechos humanos. Ambas presentan deficiencias en su definición y en la determinación de sujetos responsables; tampoco se adecuan a estándares internacionales y no todas las entidades federativas los han tipificado como delitos.

Esto, sin soslayar que los principales problemas son estructurales y de fondo ante la incapacidad de realizar investigaciones adecuadas, que de enfrentarse permitirían que dichas violaciones no quedaran impunes.

Respecto del Código Procesal Penal Único (CPPU), existen varias iniciativas presentadas. Destaca la más reciente impulsada por varias fracciones parlamentarias en el Senado de fecha 30 de abril de 2013, y es a la que haremos continua referencia en el presente artículo.

Dentro de su exposición señala la importancia unificar los criterios para la aplicación de la ley penal y brindar certeza y claridad a las víctimas y acusados. Además, el CPPU pretende impulsar que la reforma penal logre implementarse en el periodo de 8 años, el cual finaliza en junio de 2016, y cuyo atraso es significativo.

Por dar solo un ejemplo de los grandes pendientes de la reforma penal, la iniciativa refiere que estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit y Querétaro, ni siquiera cuentan con fecha de arranque. En tanto que sólo tres entidades lo operan en todo su territorio: Chihuahua, Estado de México y Morelos. Además, diez estados se encuentran en implementación e iniciaron en algunas regiones pero su proceso aún no culmina.

Uno de los motivos que se exponen es que si se tiene la base normativa común para todos los estados será más fácil impulsar la adecuada instrumentación del sistema de juicios orales que conlleva a un proceso más garantista y con respeto a las normas de debido proceso, presunción de inocencia, entre otras.

Es evidente que el rezago en el que se encuentra la implementación del sistema penal en nuestro país, y el anquilosamiento

de los debates, la falta de la adecuación normativa, de capacitación y de los ajustes en la infraestructura, implican el riesgo de llegar al año 2016 con legislaciones aprobadas de manera exprés y sin un profundo debate que permita una legislación garantista que contenga las salvaguardas adecuadas para implementar juicios justos que disminuyan –e idealmente erradiquen– prácticas como las detenciones arbitrarias, la tortura, la confesión como prueba perfecta para sustentar toda una acusación. Además implica un desafío en proveer de un verdadero acceso a la justicia, sin discriminación y con una perspectiva de género y etnicidad.

Por tanto, el avance normativo deberá dar pie a mejorar la justicia penal para en seguida instrumentar todos los pendientes sustanciales y estructurales para una adecuada procuración e impartición de justicia acorde con la reforma constitucional de 2008.

2. La justicia penal y los derechos de las personas y comunidades indígenas

El CPPU tiene como reto convertirse en una legislación que permita cambios estructurales que impacten directamente tanto en víctimas y ofendidos garanticen los derechos de unos y de otros. Dentro de todas las problemáticas que el CPPU debe atender, se encuentra la situación actual de las personas indígenas frente a la justicia y de la subordinación de los sistemas normativos indígenas. Éstos últimos, juegan un rol en la justicia comunitaria, que regrese la armonía en las relaciones colectivas y sea culturalmente adecuada respetando la cosmovisión indígena; es una manera de proveer de verdadera justicia para todos los miembros de la comunidad.

En las anteriores legislaciones penales se hace referencia a los derechos de las personas indígenas principalmente en lo relativo al derecho a contar con un intérprete-traductor; también introducen disposiciones a fin de tomar en cuenta los usos y costumbres –como de manera displicente se les ha llamado por décadas los sistemas normativos indígenas-.

Sin embargo, por mucho tiempo, desde la sociedad civil y la academia se ha insistido principalmente en dos puntos: el primero que a las personas indígenas frente al sistema de justicia penal se les violentan constantemente sus derechos y su contexto particular de exclusión o vulnerabilidad es invisibilizado; el segundo, que los sistemas normativos indígenas deberían ser adecuadamente reconocidos y convivir con el sistema estatal a fin de procurar una justicia más justa.

La iniciativa de CPPU¹⁶ hace alusión a los derechos de las personas y comunidades indígenas de la siguiente forma:

Defensa técnica. “Se procurará que los miembros de pueblos o comunidades indígenas a quienes se impute la comisión de un delito, cuenten además con un defensor que posea conocimiento de su lengua y cultura, así como de sus usos y costumbres”.¹⁷

Idioma. Si bien la iniciativa dispone que los procedimientos deberán realizarse en idioma español, en el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas que tengan la calidad de imputados, se les nombrará un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun

cuando hablen el español si así lo solicitan. Además, dispone que la calidad de indígenas se acreditará con la sola manifestación de quien lo haga.¹⁸

De las víctimas u ofendidos. “Se considerarán víctimas a las comunidades indígenas en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los integrantes de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alineación cultural”.¹⁹ En su calidad de víctimas, los pueblos indígenas también tendrán derecho a recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor desde la denuncia hasta la conclusión del proceso penal.²⁰

Ajustes razonables al proceso penal ordinario cuando se está frente a casos que pudieran ser atendidos por los sistemas normativos indígenas.²¹

En el Código Procesal se propone reforzar los derechos de las personas y comunidades indígenas -ya sea en su calidad de imputadas o víctimas-, cuestión indiscutiblemente necesaria ya que constantemente se les violan sus derechos humanos. Sin embargo, esta reforma debe ir de la mano de la capacitación y disponibilidad de intérpretes y traductores. En esta tarea, instancias como los Consejos de la Judicatura y Poderes Judiciales –federal y locales- así como las Procuradurías de Justicia y defensorías públicas deben garantizar adecuadamente este derecho. Otros actores como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) o el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) deberían en formar un padrón adecuado que garantice este derecho humano. A la par, la necesidad de contar con una defensa adecuada en general, y cuyas personas

¹⁶ Iniciativa presentada el 30 de abril de 2013 por los Senadores Arely Gómez, Roberto Gil Zuarth, Manuel Camacho Solís, Pablo Escudero, Angélica de la Peña Gómez, Omar Fayat Meneses, Luis Armando Melgar Bravo y Dolores Padierna.

¹⁷ Artículo 17 de la Iniciativa del CPPU.

¹⁸ Artículo 49 de la Iniciativa del CPPU.

¹⁹ Artículo 107 de la Iniciativa del CPPU.

²⁰ Artículo 109 de la Iniciativa del CPPU.

²¹ Artículo 418 de la Iniciativa del CPPU.

defensoras posean un conocimiento de la lengua, cultura y cosmovisión continúa siendo un gran pendiente.

En cuanto a los sistemas normativos indígenas, los retos son aún mayores. De acuerdo a la doctrina, el efectivo acceso a la justicia se traduciría en: “a) que sea respetado el ejercicio de la jurisdicción indígena; b) que las personas indígenas puedan acceder en igualdad de oportunidades dentro de su comunidad a las autoridades tradicionales para la resolución de un conflicto; c) que la decisión correspondiente sea, al igual que [la debería ser] la del Estado, producto de un juicio justo, adecuado a la perspectiva cultural y normativa local”.²²

Sin embargo, uno de los principales problemas para que convivan ambos sistemas es la distribución de competencias, una adecuada coordinación y el reconocimiento de jurisdicción indígena.

El CPPU dispone un capítulo sobre “ajustes al procedimiento ordinario”, donde se hace referencia al tratamiento especial de las personas inimputables y para los pueblos y comunidades indígenas. Es de resaltar que la justicia indígena no es un ajuste a un procedimiento ya regulado sino que debería requerir por un lado una regulación particular ya sea en los principios del proceso penal que se refiere en los primeros artículos del Código o también en el capítulo dedicado a las reglas de la competencia y a la jurisdicción.

A fin de fortalecer a las personas y autoridades indígenas y revertir los procesos

de subordinación, el tema de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas cuando se enfrentan a la justicia estatal debería ser transversalizado a lo largo de todo el código y no sólo tener algunas disposiciones que reconocen derechos. Tampoco resuelve el problema que una disposición consagre que “cuando se afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes propios de sus miembros siempre que el imputado y la víctima, y en su caso los familiares, acepten el modo como la comunidad ha resuelto el conflicto conforme a sus sistemas normativos, entonces se declarará la extinción de la acción penal”.²³

Asimismo, impone una carga mayor y supedita el sistema indígena al sistema estatal ya que dispone que cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que se declare por un juez competente la extinción de la acción penal. Es decir que para que el caso se considere cerrado o cosa juzgada requiere un reconocimiento estatal.²⁴

Otra cuestión a resolver es el reparto de competencias, es decir, cuál jurisdicción juzga determinados delitos. Las salidas que algunas legislaciones locales han dado es publicar leyes en la materia que determinen la forma de organizar la justicia indígena y el tipo de delitos que pueden juzgar y las sanciones que podrían imponer.²⁵ En estos casos, se puede observar la imposición absoluta del Estado respecto de las jurisdicciones y los sistemas indígenas; al final, se refleja el control que sigue ejerciendo el Estado y la apuesta por el debilitamiento de las autonomías indígenas. Una solución podría ser que la distribución de competencias provenga de una adecuada

²² Martínez M., Juan Carlos y Otros, Coordinadores. *Elementos y técnicas de pluralismo jurídico. Manual para operadores de justicia*. Publicado por Prujula y Konrad Adenauer Stiftung, México, D.F, 2012. Pág. 30. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pluralismojuridicoue.pdf>

²³ Primer párrafo del artículo 418 de la Iniciativa del CPPU.

²⁴ Segundo párrafo del artículo 418 de la Iniciativa del CPPU.

²⁵ Por ejemplo, Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo. Disponible en: <http://www.congresoqroo.gob.mx/>

consulta y consentimiento previo, libre e informado.²⁶ Esta se debería realizar en las comunidades, cumpliendo con las características fijadas en estándares internacionales que se realice a las comunidades y pueblos indígenas a fin de que definieran cuáles delitos o infracciones conocerían ellos y determinar entonces sobre cuáles tendría jurisdicción la justicia estatal. Además, es importante asegurar la posibilidad de que esas decisiones sean revisadas.

Por otra parte, en aquellos casos en que las personas indígenas sean juzgadas por la justicia estatal, quienes la imparten deberían en todo momento hacer uso de herramientas importantes para contar con todos los elementos que les permitan investigar y juzgar de manera adecuada.

Como mínimo, siempre que una persona se autoadscribe como perteneciente a una comunidad indígena, las autoridades deberían nombrar un intérprete-traductor; nombrar un defensor que conozca de su lengua, cultura y cosmovisión y realizar un peritaje antropológico²⁷ que le permita contar con elementos sobre si la conducta es parte de sus tradiciones, si constituye o no delito en sus comunidades y hacerse cargo del contexto social y cultural, entre otras cosas. En conclusión el Código Procesal Penal Único debería ser una oportunidad para reforzar los derechos de los pueblos indígenas y sus sistemas normativos. Si la finalidad de la reforma de junio de 2008 es combatir la impunidad y transitar a un sistema más garantista, el nuevo sistema de justicia penal debería atender a las

diferencias y a la composición étnica de nuestro país y proveer de una legislación adecuada a fin de fortalecer el verdadero acceso a la justicia.

²⁶ Ver *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2012. Disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/ProtocoloIndigena/inicio.html>

²⁷ Ver por ejemplo: http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=nota&id_article=1758

El sistema de recursos en el proceso acusatorio y el principio de inmediación. Acercamientos para la propuesta de Código Procesal Penal único

Por Carlos Ríos Espinosa
Experto en la reforma procesal penal

Cuando se alude al principio de inmediación del nuevo sistema de justicia penal, generalmente se proporcionan explicaciones que versan sobre la manera en que se deben llevar a cabo las audiencias y lo que físicamente debe ocurrir en ellas para que tengan validez. En efecto, los ordenamientos procesales que han sido aprobados hasta ahora en las entidades federativas, con frecuencia establecen un artículo dentro de los capítulos iniciales en el que se hace mención expresa del principio de inmediación y se establece la prohibición de delegación de facultades a funcionarios que no sean jueces. Cabe señalar que el principio de inmediación, tiene las mismas características que cualquier otro principio en el ordenamiento jurídico, tal como las describe el profesor español Manuel Atienza²⁸, es decir, se trata de enunciados normativos que son extraordinariamente generales, que expresan los valores fundamentales de un determinado sector del ordenamiento y que, por lo general, no tienen supuesto de hecho. Esta última característica es la que permite que los principios sean leídos de acuerdo a las situaciones específicas que pretenden iluminar. A diferencia de las reglas, de las cuales es posible predicar su cumplimiento o incumplimiento, los principios admiten

graduación y son directivas que permiten aproximar el lenguaje formal del derecho a los conflictos sociales e iluminar cómo interpretar las reglas para dotarlas de un significado específico para que se adecuen a los valores superiores del ordenamiento.

A la luz de este planteamiento es que debe analizarse cuáles son los alcances que tiene el principio de inmediación de acuerdo a las distintas condiciones en las que éste puede tener un significado. Como se sabe, la inmediación es la condición fundamental para que una nueva metodología para el trámite de los asuntos en materia penal pueda hacerse real, el cambio de modelo entre los sistemas tradicional y el reformado, supone hacer una revisión completa de los alcances que tiene este principio.

En su formulación original, el principio de inmediación generalmente es concebido como la obligación que tiene el juez de estar presente en todas las audiencias con el objeto de poder tomar la decisión sobre la base de la exposición directa que tuvo de la fuente de prueba. Esta sencilla e importante característica debe estar acompañada con un diseño procesal integral que garantice que la decisión que tome el juez se desprenda precisamente de los medios de prueba que se desahogan en la audiencia. Hay numerosas condiciones que tienen que cumplirse para que esto pueda hacerse realidad tales como, por ejemplo, que la

²⁸ Manuel Atienza, *El sentido del derecho*, Ariel, Madrid, 2001. Pp 22 y ss.

decisión sea adoptada inmediatamente después o en un período muy breve de tiempo de terminada la audiencia de que se trate. Es lógico pensar que el proceso tiene que ser pensado de acuerdo a las limitaciones de los sentidos y las capacidades humanas. Si la decisión judicial se adopta días o incluso meses después de que la audiencia se dio por concluida, no es lógico que el adjudicador pueda hacer un recuento de la prueba observada y decidir sobre la base de lo que ocurrió en la audiencia, al contrario, si eso llegase a suceder, el juez tendrá inevitablemente que recurrir al registro en el que se introdujo la prueba, es decir, tendría que recurrir a un expediente, lo que nos coloca en violación al principio de inmediación.

Similar al planteamiento señalado se debe atender a la manera en que se regulan los recursos en el sistema acusatorio. A primera vista, pareciera que el régimen de recursos nada tiene que ver con la conservación del principio de inmediación, sin embargo, en buena medida, la diferenciación entre un sistema de revisiones, basado en la confección de un expediente, y un modelo acusatorio que utiliza como base la metodología de audiencias, descansa en la forma en que se concibe e instrumenta el modelo recursivo.

El historiador del proceso penal Mirjan Damaska²⁹ ha hecho una descripción muy útil de las diferencias que tienen el proceso continental que se desarrolló en Europa y el proceso latinoamericano, al primero lo

²⁹ Mirjan R. Damaska. *The faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*. 1986, Yale University Press. Pp 16 y ss.

denomina el modelo de jerarquía y al segundo el modelo de coordinación. Los dos modelos pueden fácilmente asimilarse a los que corresponden a los sistemas tradicional y acusatorio respectivamente.

En efecto, la historia del proceso penal continental, de la que Latinoamérica es también heredera, concibe al proceso como una serie de revisiones sucesivas mediante las cuales, funcionarios de bajo nivel administrativo, empiezan a construir un expediente que deberá registrar cada uno de los pormenores del proceso como un todo, con el objeto de que los funcionarios de mayor nivel en la jerarquía estén en aptitud de hacer una revisión completa del proceso.

La historia del recurso en materia penal es el recuento de la justicia delegada. El soberano, quien detentaba originalmente la jurisdicción, podía delegarla a sus subordinados con el objeto de que hicieran cumplir sus disposiciones, el recurso, antes que ser un derecho del propio gobernado, era un mecanismo mediante el cual el soberano podía hacer una revisión en torno a si sus mandatos habían sido ejecutados de manera correcta. De ahí que las decisiones de los funcionarios menores en la escala de autoridad fueren siempre provisionales, siempre sujetas a la revisión de las más altas autoridades que debían tomar una decisión en torno a si sus mandatos habían sido debidamente respetados. El recurso era una forma de control político administrativo. De hecho, el sistema en su totalidad estaba diseñado con el objeto de facilitar esas revisiones, estaba pensado desde la cúpula, desde la perspectiva del príncipe, de la autoridad.

El proceso continental ha sido construido como una serie de etapas concatenadas de decisiones que se organizan a partir de revisiones de la autoridad jerárquica superior. La revisión de las decisiones intermedias no está pensada como un evento extraordinario, sino como una etapa más del proceso, con frecuencia la más importante porque es en la que se decide el fondo del asunto. Por eso es que en la Europa Continental fue fundamental el registro puntual de todas las actividades procesales.

La base del trabajo lo constituye el expediente y se tiene una enorme desconfianza de lo que pueda ocurrir en un entorno evanescente como el de una audiencia en la que, por definición, no es posible hacer una revisión posterior en la que se revaloren fácticamente los elementos principales de la decisión. Las decisiones a lo largo del proceso siempre revisten un carácter de provisionalidad y de sujeción a la revisión de las autoridades judiciales superiores. Las decisiones no son definitivas sino hasta que se ha llegado a la última capa de revisiones. El proceso en sí mismo está pensado desde arriba, es decir, desde el proceso de revisión.

En el esquema del modelo jerárquico, en ocasiones ni siquiera se requiere la instancia de parte para que proceda una revisión, ello era común en el sistema procesal de la Unión Soviética. Las revisiones no están limitadas a partes del proceso, las autoridades superiores pueden involucrarse con las decisiones más antiguas y modificarlas. Va de suyo que los revisores tienen el poder de revalorar la prueba e, incluso, de aceptar nueva prueba. La revisión tiene un sentido

de control de calidad respecto de lo que hace la autoridad de primera instancia. La primera instancia siempre tiene un carácter provisional. Por eso es que el registro de las actuaciones reviste tanta importancia, el expediente es la columna vertebral y el significado de todo el proceso. Concentra toda la información y sirve para las sucesivas auditorías del proceso que se hacen con el esquema de revisiones.

La historia del sistema procesal acusatorio es un tanto diferente. Ahí, no existe una meticulosa jerarquía entre funcionarios que sea la que en definitiva predisponga sobre la naturaleza de la acción que debe seguirse. El sistema está pensado más entre partes horizontales y de un espacio de interacción procesal en el que lo verdaderamente importante sucede dentro de la audiencia.

Las garantías básicas del juicio oral, tales como la contradicción, la publicidad, la continuidad, la concentración y la inmediación sólo son admisibles en un entorno en el que la audiencia es el sitio principal para la adopción de decisiones. Es la audiencia y no el expediente y su posterior revisión la que debe prevalecer en definitiva para la toma de decisiones, dado lo cual la procedencia de los recursos está realmente limitada a situaciones extraordinarias que violen flagrantemente los derechos fundamentales del imputado.

Hay que indicar que en el modelo de coordinación existe una importancia muy limitada de las decisiones preparatorias que se adoptan en el proceso, lo principal no es el registro de la información, sino la manera en que ésta es presentada en una audiencia, por regla general pública, de manera concentrada y continua. El expediente carece

de relevancia para los efectos de la información que se recoge para la toma de decisiones. Lo principal ocurre en la audiencia. Como puede colegirse el sistema de revisiones y de recursos se encuentra claramente acotado, se trata de un modelo de una sola instancia. Las apelaciones no son parte del proceso y revisten un carácter verdaderamente excepcional. El modelo funciona sobre la base de una enorme confianza depositada en el testimonio oral y en las declaraciones directas que se producen en la audiencia. De ahí la expresión "el derecho a tener un día en la corte". Dado que no existen secuencias de revisión tan amplias como en el proceso continental, en este modelo se han desarrollado poderosas herramientas de interrogatorio para poner a prueba las declaraciones de los testigos. Los estándares utilizados para la toma de decisiones no están formalizados y admiten una alta dosis de discrecionalidad.

Ahora que está en discusión el Código Procesal Penal Único es fundamental tener clara conciencia de lo que verdaderamente significa el principio de inmediación y los impactos que sobre él puede tener el sistema recursivo. Si se decide incorporar un modelo de apelación de la sentencia similar al que se tiene en el sistema tradicional, la inercia de las metodologías de trabajo que hoy están prevaleciendo tenderá a perpetuarse en el nuevo sistema e inevitablemente lo convertirán nuevamente en un modelo de revisión jerárquica sin inmediación.

Prever un mecanismo de segunda instancia para el proceso acusatorio no resulta conveniente. Si se quiere establecer un sistema de controles horizontales, en el que

las decisiones fundamentales se adoptan en audiencias, se tiene que limitar inevitablemente la procedencia de recursos que vuelvan al sistema revolvente y que crean incentivos poco propicios a los intervinientes en el sistema de justicia.

Dicho modelo no se compadece con la metodología de audiencias, ni con la centralidad que tiene el juicio oral en un proceso de corte acusatorio, ni tampoco con la centralidad que ocupan los planteamientos de las partes, y con las oportunidades que tienen para combatir las decisiones judiciales en el marco del procedimiento. Con el objeto de cambiar de modelo se requiere hacer también una profunda revisión del sistema de recursos previsto para impugnar las diversas decisiones judiciales que se producen en el curso del proceso.

La mayoría de los ordenamientos procesales que han sido aprobados en la República mexicana, prevén un sistema recursivo en el que se limita la segunda instancia, es decir, se acortan los poderes que tienen los tribunales superiores para revalorar la prueba cuando se interpone un recurso. En lugar del sistema de apelación, se incluye un modelo recursivo que usa a la casación o al recurso de nulidad, como las herramientas para impugnar la sentencia del juicio oral o el sobreseimiento que se dicten el propio juicio. La apelación sólo se conserva para las decisiones intermedias tales como el auto de vinculación a proceso, la imposición de medidas cautelares de prisión preventiva, el auto de apertura de juicio oral, o la sentencia que recae al procedimiento abreviado.

Si verdaderamente se pretende implementar el principio de inmediación, los recursos

deben ser regulados de modo tal que las audiencias sean la base fundamental de la metodología del nuevo sistema de justicia.

La crisis del procedimiento abreviado en México

Por Fabio Valdés Bensasso
Consultor independiente

A mediados del año 2005 y con la entrada en vigor de un nuevo Código de procedimientos penales en el que se definieron las bases claras para una transformación integral al sistema de justicia penal mexicano, se incorporaron por primera vez ciertos institutos o figuras jurídicas que de manera directa o indirecta tendrían un impacto descongestionante al reducir considerablemente el número de casos que se resolverían de manera ordinaria en la audiencia de debate de juicio oral; dentro de estas figuras se ubica un procedimiento especial denominado procedimiento abreviado.

Ahora bien, para poder identificar la crisis que atraviesa este método de resolución de casos penales, es conveniente hacer un puntual recorrido sobre su aparición en diversos cuerpos normativos. Desde su aparición en los códigos de procedimientos penales de los estados de Oaxaca y Chihuahua, fue seguido por los códigos de Baja California, Morelos, Zacatecas, Durango, y otros. La aplicación de este procedimiento demuestra su impacto descongestionante simplemente porque son muchos más los casos que se resuelven por esta vía que por la vía ordinaria.

Del análisis de todos estos cuerpos normativos, se llega a diversas conclusiones en torno al procedimiento abreviado, en principio, que no es un método alterno a la

solución del conflicto penal, como erróneamente se le identifica en algunos casos y esto se afirma bajo la simple lógica de que la resolución de conflicto es jurisdiccional, no es una solución paralela o distinta a la sentencia pronunciada por un Juez, de ahí que resulte equivoco ubicarlo bajo el rubro de salidas o soluciones alternas.

Por otro lado, sus notables diferencias con el procedimiento ordinario, lo colocan justamente en una categoría de procedimiento especial, para mayor abundamiento se reconoce que la sentencia pronunciada en un procedimiento abreviado no viene precedida del desahogo probatorio, ni por la necesaria intervención de un tribunal que no haya participado antes del juicio en la toma de decisiones, sin pasar por alto el tema más importante que es la renuncia expresa, consciente, libre e informada al derecho de ser juzgado en forma ordinaria.

Finalmente, mientras que el procedimiento ordinario le apuesta a la eficacia del sistema de justicia penal, el procedimiento abreviado prefiere su eficiencia, es decir, la optimización de los recursos humanos y materiales en aras de la existencia misma de “los juicios orales”, en otras palabras, si todos los asuntos penales llagaran hasta la etapa de juicio y sus complejidades (en la mayoría de los casos es un tribunal integrado por tres jueces el que participa en juicio y

solo uno en el abreviado; además de la presencia de peritos, policías y testigos en general, entre otros aspectos que elevan considerablemente los costos), resultaría materialmente imposible hacer frente a esta situación. Bajo este orden de ideas, se debe aceptar que la razón de su existencia y la importancia de su aplicación es una cuestión de optimizar los recursos existentes y siempre limitados, pues sólo de esta manera se puede generar la capacidad de respuesta para llevar al juicio público, contradictorio y oral, aquellos asuntos de mayor impacto social, aquellos en los que el estado se debe reivindicar y recobrar la confianza de los gobernados, esto es eficiencia del sistema para alcanzar su eficacia.

Aún en este año 2013, el procedimiento abreviado se encuentra en crisis en el país, ya hay intereses que proponen reducir al máximo su aplicación y ello se debe básicamente a que se insiste en etiquetar a este procedimiento como un beneficio para las personas acusadas, beneficio que se traduce en una reducción de las penas, esta idea se refuerza por el arraigo intelectual a institutos jurídicos anteriores como el procedimiento sumario y sumarísimo, mismo que eran vistos como beneficios procesales del acusado y por ello él o ella pedían acogerse al mismo; sin embargo, a quienes así lo concederán propongo la siguiente reflexión ¿si el procedimiento abreviado se solicita a petición del Ministerio Público, es razonable concluir que lo hace para favorecer a quien acusa? o bien ¿si es un beneficio para qué pedirle, por conducto del juez, que renuncie a todos sus derechos en un juicio ordinario?, ¿para qué verificar que no ha sido coaccionado para aceptar esta forma de enjuiciamiento?.

En este orden de ideas, si no es la persona acusada quien solicita este procedimiento que en muy poco le beneficia, es conveniente identificar cuáles serían los parámetros a los que el Ministerio Público se debería someter al hacer la negociación, al respecto, no cabe duda de que la contundencia de la investigación es lo que le permite con objetividad anticipar sus pretensiones punitivas y proponer a la persona acusada una reducción de la pena a cambio de convalidar (aceptación) los hechos materia de la acusación y obtener con ello un incremento considerable en las posibilidades de éxito (condena), lo que favorece en todo caso a la víctima del delito u ofendido. No se puede olvidar que la oposición fundada de la víctima genera improcedencia de esta figura. Por otro lado, la racionalización de los recursos para hacer más eficiente la procuración de justicia que es el otro aspecto fundamental a considerar.