

Temas estratégicos 51

2017
noviembre

➤ Autonomía de las Fiscalías y Nuevo Sistema Acusatorio

Resumen

La reforma constitucional al sistema de justicia penal (DOF, 18/06/2008) representa un resultado acotado de un debate más amplio sobre la transformación integral del funcionamiento de la justicia penal en México. Dentro de este debate, iniciado a principios de la década pasada, la procuración de justicia ha jugado un papel muy relevante y estrechamente relacionado con la implementación del nuevo sistema acusatorio. El objetivo del presente reporte consiste en sintetizar este debate de carácter más amplio, enfatizando el análisis de la evidencia empírica en torno al funcionamiento de la procuración de justicia en México –para lo cual se reseñan diversos diagnósticos, incluyendo el elaborado por la propia PGR–, así como la articulación de propuestas sistémicas, orientadas a lograr verdaderas fiscalías autónomas.

Esquema 1. Recomendaciones publicadas desde 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, relativas a necesidades de autonomía en la justicia penal.

Reforma al sistema de justicia penal

Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo [...] (pág. viii).

Necesidades de autonomía

Ministerio Público

- **Establecer constitucionalmente la autonomía del ministerio público** (siempre y cuando se establezca previamente un sistema procesal de corte acusatorio) (pág. 14).

Defensoría Pública

- **Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas** en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales [...] (pág. 14).

Servicios Periciales

- **Crear instituciones autónomas, científicas y especializadas de servicios periciales** que garanticen la imparcialidad y profesionalismo de los dictámenes que emitan los peritos, así como la continuidad en la aplicación de criterios de investigación [...] (pág. 14).

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONUDH, 2003).

-página intencionalmente dejada en blanco-



1. LOS DIAGNÓSTICOS DE LA DÉCADA PASADA

Desde principios de la década pasada, diversas instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), comenzaron a publicar estudios sobre el mal desempeño del sistema de justicia penal en México. Por ejemplo, el estudio de Ana Laura Magaloni y Layda Negrete (2002), en el que se muestra que del total de la población de internos en reclusorios del otrora Distrito Federal:

- 71% no tuvo la asistencia de un abogado mientras estuvo a disposición del ministerio público;
- de entre quienes sí contaron con un abogado, 70% no pudieron hablar a solas con ella o él;
- ya en el juzgado, a 60% no se les informó que tenían derecho a no declarar;
- y 51% no pudo hablar con su abogado antes de rendir su declaración;
- por último, en 25% de los casos, el abogado defensor no estuvo presente durante la declaración preparatoria.

El estudio que estructuró los resultados existentes, y profundizó en el análisis empírico del funcionamiento de la justicia penal, fue el conocido libro de Guillermo Zepeda (2004), *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. En su estudio, este autor identificó a la procuración de justicia, en específico a la etapa procesal de la *averiguación previa*, como “el corazón de la impunidad en México” (ver su Capítulo III; pp. 155-232).

[...] durante 2000 sólo en 6.4% de las averiguaciones se instauró un proceso penal; en 5% quedó pendiente la aprensión del presunto responsable (condenado a una prescripción casi segura); 11.85% de averiguaciones se resolvió por una vía legítima distinta del proceso (por incompetencia o causa legítima de archivo definitivo); en tanto que el restante 76.75% de las averiguaciones no se sabrá si se trataba de asuntos probablemente delictivos que

ameritaban la iniciación de un proceso penal, pues no se concluyó la investigación. **El corazón de la impunidad, como se ha señalado, reside en la averiguación previa como fase crítica del sistema penal**” (énfasis añadido; Zepeda, 2004:281).

Este autor recopiló evidencia empírica sobre los obstáculos estructurales que impiden la adecuada procuración de justicia. Examinó, entre otros indicadores, número de agencias y agentes del ministerio público con respecto a montos de población, así como, personal, recursos, cargas de trabajo, rezagos y resultados por tramos o segmentos del proceso penal. Y con base en este tipo de datos, Zepeda llegó a la conclusión de que la antigua *averiguación previa* era “la primera y más restrictiva etapa del llamado ‘efecto embudo de la justicia penal’” (p. 198).

“El sistema penal mexicano tiene en la procuración de justicia un punto crítico o ‘cuello de botella’. Al no contar, como otros sistemas, con un filtro previo, las procuradurías deben enfrentar toda la demanda de servicios de la población, desde las consignaciones de hechos (declaraciones en asuntos generalmente no delictivos) hasta los homicidios y secuestros, lo que implica un gran desafío presupuestal y organizacional para el uso eficiente de los escasos recursos con que se cuenta.

“Entre los resultados más elocuentes y lamentables de esta saturación está la imposibilidad de atender 100% de los asuntos ingresados y la baja calidad de las pesquisas y actuaciones, de lo que se derivan inquietantes indicadores de impunidad.

“Además de las ineficiencias derivadas de la inadecuada administración y asignación de recursos que afecta la capacidad de respuesta de los funcionarios de las procuradurías, debe señalarse que **las disposiciones orgánicas que rigen las estructuras de las procuradurías y las condiciones materiales y organizacionales de trabajo en que se prestan los servicios de procuración de justicia vulneran la autonomía y efectividad de los ministerios públicos.** La posibilidad de ser removidos libremente, contratos provisionales (en ocasiones como en Jalisco, trimestrales) y un sistema de controles internos que obedece a la noción de jerarquía vulneran la independencia y la dignidad de los funcionarios encargados de investigar los delitos y ejercer la acción penal” (énfasis añadido; Zepeda, 2004:213-214).

Estos problemas, según explica Zepeda, originaban prácticas discrecionales de “amortiguamiento de las cargas de trabajo” y de “borrado estadístico del crimen”. Las prácticas discrecionales, a través de las cuales se ‘amortiguaban’ las cargas de trabajo, eran las siguientes (pp. 221-232):

- discriminar las denuncias para su atención según criterios informales de dictaminación;
- turnar las denuncias a ‘otras dependencias’ sin especificar el nombre de la dependencia;
- preferencia por atender denuncias en las cuales se presenta al presunto responsable capturado en flagrancia;
- la preferencia por atender asuntos destacados por la opinión pública o que tengan relevancia política; e incluso,
- el establecimiento de ‘estímulos’ o sobornos a cambio de dedicar los escasos recursos a impulsar (o ignorar) algún caso.

Estas prácticas, a su vez, daban como resultado bajos niveles de desahogo efectivo de las investigaciones ministeriales: la gráfica 1 muestra las estimaciones de Zepeda sobre la efectividad en la resolución de las investigaciones, donde se contrastan los porcentajes de resoluciones por consignación con personas detenidas *versus* resoluciones por declaraciones de incompetencia o decisiones de archivar la investigación. Todo esto representa el mayor ‘embudo’ en el flujo del proceso penal, dando lugar a amplios espacios de generación de situaciones de impunidad.

Vale la pena recordar las conclusiones de este autor, relativas a la procuración de justicia, tanto para identificar los motivos que dieron origen a la reforma de justicia penal del año 2008, como para subrayar que muchos de los problemas señalados desde principios de la década pasada, siguen vigentes hasta nuestros días. Algunas de las principales de Guillermo Zepeda (2004) fueron las siguientes:

“Al describir el diseño institucional del subsistema penal mexicano, se subrayó que el ministerio público concentra diversas facultades que no tienen como contrapeso un sistema de control eficaz [...] Del mismo modo, una vez iniciado el proceso

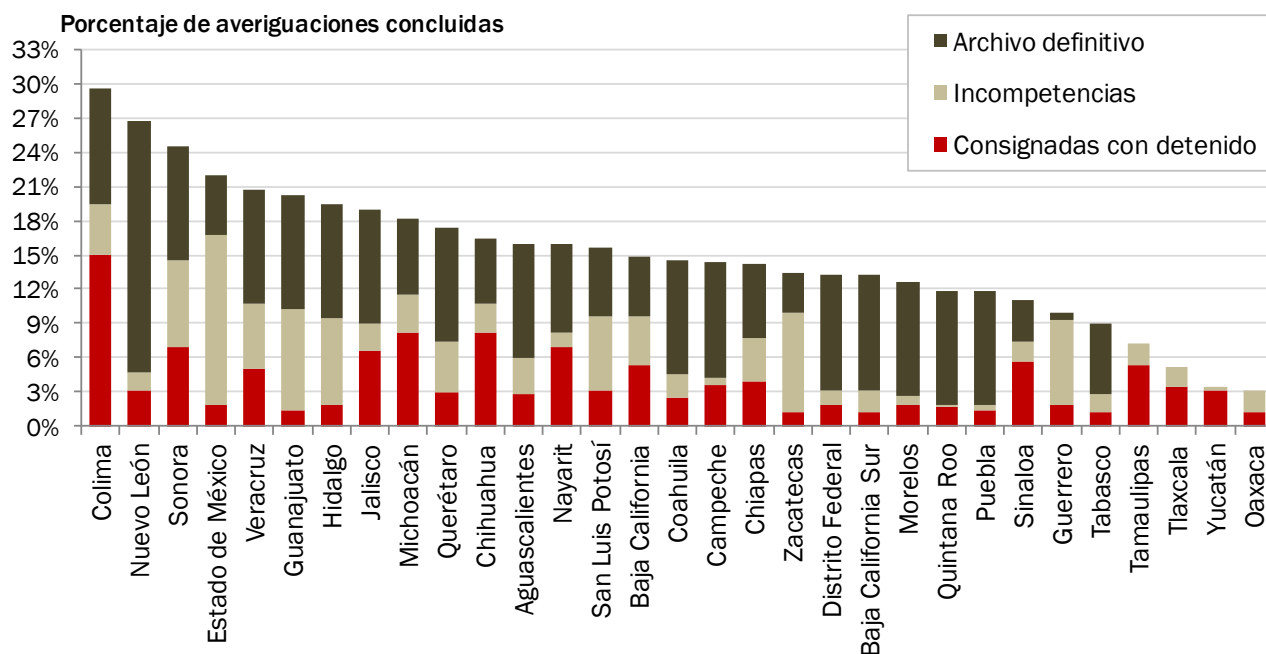
penal ante el juez, el ministerio público tiene atribuciones de gran alcance que son determinantes en la suerte del proceso y vinculan (obligan) al mismo juez” (énfasis añadido; p. 379)

“Estas atribuciones sin contrapeso corresponden a una visión del poder público que hacía que el Ejecutivo deseara conservar en su esfera del dominio, con plena discrecionalidad y sin control externo, la investigación y la persecución de los delitos, así como la posibilidad de hacer valer incontestablemente sus determinaciones ante los jueces, para lograr la condena de los procesados. **Estas atribuciones hicieron de las procuradurías una instancia de aplicación selectiva del derecho penal, dentro de una extensa red de control a disposición de intereses políticos hegemónicos y corporativos**” (énfasis añadido; p. 365).

“En este sentido, **el desafío es abrir el debate, admitir la existencia de la discreción y discutir acuciosamente la mejor forma y los mejores cauces institucionales para hacerla transparente y supervisable**. De acuerdo con el diagnóstico y el análisis expuesto en este estudio, resulta muy claro que actualmente no existe el marco institucional y legal adecuado para que las investigaciones criminales incorporen criterios de oportunidad. Si los controles sobre atribuciones regladas y por lo tanto no discrecionales resultan ineficaces, qué podemos esperar si al sistema de controles vigentes se someten actos discrecionales” (énfasis añadido; p. 375).

“Una de las condiciones necesarias para que un órgano de autoridad ejerza atribuciones discrecionales es que se integre con personal capacitado y que se le brinde el entorno de independencia que le permita ejercer de manera autónoma esas facultades. **Por lo que esas atribuciones serían incompatibles con un ministerio público cuyo titular es designado por el Ejecutivo** (aún con el reciente matiz de la aprobación parlamentaria) y forma parte de su equipo de trabajo; **así mismo se requeriría que además de la independencia se contara con un servicio civil de carrera ministerial**, alguna modalidad de inamovilidad y un conjunto de garantías orgánicas y procesales correspondientes a la dignidad del cargo y la trascendencia de sus funciones. **Sólo con estas salvaguardas puede concebirse la autonomía y la imparcialidad en la investigación de los delitos y la consideración de figuras que impliquen facultades discrecionales o criterios de oportunidad en el desempeño de los ministerios públicos**” (énfasis añadido; p. 375).

Gráfica 1. Efectividad en la resolución de investigaciones ministeriales por rubro de conclusión, por entidad federativa (datos del año 2000).



Fuente: Zepeda (2004:193). En la fuente original no se incluyó Durango por no estar disponibles sus cifras desagregadas.



2. LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Con base en los diagnósticos que se comenzaron a publicar desde los primeros años de la década pasada, se organizó un esfuerzo conjunto de la academia y la sociedad civil, liderado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México para elaborar y publicar un *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003).

La elaboración del diagnóstico involucró la participación de académicos de la talla de Clara Jusidman, Miguel Sarre y Sergio Aguayo, así como de un comité de enlace con la sociedad civil conformado por 16 organizaciones. Este trabajo fue el resultado de un acuerdo de cooperación técnica entre ONUDH y el gobierno mexicano, y representó la culminación de dos años de labores y estudios coordinados entre la academia, la sociedad civil y el gobierno federal.

La importancia de este documento, para las discusiones actuales, radica en haber conformado una guía detallada para la reforma integral del sistema de justicia penal. De tal manera que, cinco años antes de la reforma constitucional de 2008, el Estado Mexicano ya contaba con un documento que alertaba sobre la necesidad de una transformación radical del sistema de justicia mexicano, y no sólo eso, sino que también presentaba un conjunto de propuestas articuladas para lograr una reforma integral y armónica. De hecho, diversas cuestiones incluidas en este documento permanecen vigentes, hasta el día de hoy, en la agenda nacional (por ejemplo, ver el esquema 1 en la portada del presente reporte).

El cuadro 1 muestra las principales recomendaciones de este diagnóstico relacionadas con el sistema de justicia penal (y que incluyeron temas

tan cruciales como la tortura y las desapariciones forzadas, entre otros). Es relevante remarcar la amplitud y el carácter integral de la transformación que se proponía para este sistema, plasmada en su Recomendación General número 11, donde se incluye la justicia para adolescentes, la justicia militar y el juicio de amparo.

Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el recono-

cimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares” (ONU DH, 2003:viii).

Cuadro 1. Principales recomendaciones relativas al sistema de justicia publicadas desde 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Procuración e impartición de justicia	Desaparición forzada y crímenes del pasado
<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar un sistema penal acusatorio. • Reconocer el principio de inocencia. • Evitar detenciones arbitrarias, establecer cadenas de custodia y mejorar la investigación forense. • Reducir la prisión preventiva. • Independizar y fortalecer la defensoría pública. • Establecer constitucionalmente la autonomía del Ministerio Público. • Autonomía de los servicios periciales. • Autonomía del Consejo de la Judicatura. • Independencia de los tribunales administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acatar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. • Prever en la legislación civil un régimen jurídico para la desaparición forzada. • Reglamentar las indemnizaciones. • Fiscalía Especial. • Comisiones independientes para crímenes del pasado. • Limitar el fuero militar. • Registros públicos de personas detenidas y personas desaparecidas.
Sistema penitenciario	Tortura y ejecuciones extrajudiciales
<ul style="list-style-type: none"> • Reformar la finalidad del sistema penitenciario. • Establecer en todas las entidades federativas tribunales federales penitenciarios. • Adoptar una política decisiva contra la privatización de los centros penitenciarios del país. • Reducir la carga que impone el abuso de la prisión preventiva al sistema penitenciario. • Promover una legislación integral en materia de penas sustitutivas de prisión. • Mejorar la situación de las mujeres y de sus hijos en las penitenciarías. • Modificar el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. • Expedir instructivos correspondientes, por ejemplo de visita, custodia, seguridad e ingreso. • Regular el procedimiento para imponer medidas de seguridad a las personas inimputables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acatar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. • Establecer la tutela anticipada. • Regular la rehabilitación de las víctimas. • Reformar la justicia penal.
	Adolescentes en conflicto con la ley
	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un sistema de justicia para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley. • Establecer un catálogo propio de delitos. • Elevar a rango constitucional las disposiciones fundamentales relativas a la justicia de menores. • Establecer en la Constitución las garantías procesales de los menores.

Fuente: Elaboración propia con base en ONU DH (2003).

De especial importancia para los debates actuales, en el diagnóstico se identificó a las procuradurías de justicia como las autoridades que más frecuentemente eran señaladas en los informes de las comisiones de derechos humanos, nacional y estatales, como responsables de violaciones a derechos humanos (ONUDH, 2003:11). En particular, las violaciones al debido proceso ocasionaban (y aún lo hacen) dos graves problemas:

“La ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen [sentencias] son responsables de la comisión de un delito. Al mismo tiempo, esta carencia permite que se pueda apresar a las personas por motivos políticos, atribuyéndoles delitos ordinarios.

“Debe advertirse que es un error considerar como impunidad el hecho de que gran parte de los casos que el ministerio público consigna ante los jueces no se traduzca en sentencias condenatorias, ya que los jueces no tienen por misión condenar, sino hacer justicia” (ONUDH, 2003:11).

Según el diagnóstico, las procuradurías de justicia enfrentaban diversos obstáculos estructurales a la plena realización del derecho al debido proceso. De entre estos obstáculos estructurales, es razonable afirmar que al menos los dos siguientes subsisten hasta ahora:

- La falta de una adecuada separación de las fases de investigación e instrucción de los delitos, a fin de que no sea el ministerio público la entidad encargada de investigar e instruir.
- La falta de una adecuada autonomía e independencia de las procuradurías, desde las federales hasta las locales, para limitar sus facultades a aquellas consistentes con su mandato.

Cabe señalar que este documento es enfático en cuanto a las necesidades de autonomía y de límites (o controles) para la procuración de justicia:

“La necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público [MP] han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, **así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en deci-**

siones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia.

“Cabe advertir, no obstante, que el conferirle autonomía al MP sin que se adopte un sistema procesal de corte acusatorio podría resultar contraproducente. En efecto, se constituiría así un órgano con poder excesivo, ya que **sólo el sistema acusatorio impone controles adecuados sobre la actividad cotidiana del MP**” (énfasis añadido; ONUDH, 2003:12).

Para solucionar estos y otros problemas del sistema de justicia penal, se incluyeron en el diagnóstico múltiples propuestas puntuales. Entre las acciones recomendadas, se tienen algunas directamente relacionadas con cambios a la procuración de justicia en México. Aunque algunas de ellas ya han sido atendidas, mediante reformas legales y acciones gubernamentales, vale la pena insistir en el carácter integral de la transformación propuesta (pp. 13-15 y 44-45):

- **Establecer constitucionalmente la autonomía del ministerio público**, siempre y cuando se establezca previamente un sistema procesal de corte acusatorio.
- Reformar radicalmente el sistema procesal penal, a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del ministerio público en el desahogo y valoración de medios de prueba.
- Establecer el principio en el sentido de que “las investigaciones deberán ser secretas y los juicios públicos”.
- Legislar sobre las responsabilidades de los ministerios públicos federales y locales con respecto a la prohibición de incomunicar a los individuos detenidos.
- Proporcionar a las víctimas la posibilidad de entablar acciones penales independientemente del ministerio público. Se debe facultar a los particulares para que éstos se alleguen de las pruebas necesarias y eleven los casos ante el Poder Judicial, así como despojar al ministerio público de esta tutela forzada cuando el asunto no requiera su intervención.
- Complementar el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional para incluir, dentro del con-

trol jurisdiccional sobre el ministerio público, además de las resoluciones sobre el desestimiento o no ejercicio de la acción penal, todas aquellas que impliquen abandono o negligencia en la función persecutoria del delito.

- Diseñar las normas que permitan dotar al organismo público autónomo del ministerio público de los agentes de investigación que requiera para el cumplimiento de su función, sin que los mismos constituyan una corporación alterna.
- Respetar el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares de las víctimas u ofendidos, sin que esto implique imponerles la carga de la prueba.
- Exhibir en todos los recintos de detención, oficinas del ministerio público, reclusorios y sedes judiciales, los derechos que asisten a los detenidos y procesados.
- Establecer estrictos sistemas de selección del personal del ministerio público y de la policía investigadora, utilizando a tal efecto los parámetros en vigor para la selección de magistrados y funcionarios judiciales; y que se brinden a los mismos cursos de formación técnica y en derechos humanos.
- Incluir apartados dentro de los programas institucionales de las procuradurías de justicia, así como en sus informes periódicos, en los que se indiquen las acciones a realizar y los resultados obtenidos en beneficio de las víctimas de la comisión del delito.
- Modificar la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para excluir de dicho sistema la procuración de justicia y la ejecución de sentencias penales, por cuanto estas son instituciones que pertenecen al sistema de justicia penal y no al ámbito de la seguridad pública.
- Preservar la división constitucional entre la investigación de los delitos y la función preventiva de los mismos, de manera que la policía investigadora no se dedique a prevenir los ilícitos y la preventiva no realice funciones de

investigación de los mismos, sin perjuicio de la coordinación entre el ministerio público y la seguridad pública.

- Rediseñar el Sistema Nacional de Seguridad Pública a efecto de que no se considere la procuración de justicia como parte de la seguridad pública, sino del sistema de justicia.
- Documentar y hacer pública la “criminalidad oficial” o “delincuencia iatrogénica”, es decir, los ilícitos cometidos por agentes del Estado o con motivo de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia.
- Establecer un programa para sustituir todo el personal militar naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República.

En adición a la autonomía del ministerio público, en este diagnóstico también se recomiendan las siguientes reformas institucionales (p. 14):

- **Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas**, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no tenga la posibilidad de acceder a un abogado particular.
- **Crear instituciones autónomas, científicas y especializadas de servicios periciales** que garanticen la imparcialidad y profesionalismo de los dictámenes que emitan los peritos, así como la continuidad en la aplicación de criterios de investigación.
- **Fortalecer la independencia y autonomía de los Consejos de la Judicatura**, responsables de la supervisión y disciplina de los jueces, mediante reformas en su integración y en su ámbito de competencia.
- Reformar la Constitución de forma que todos aquellos tribunales que actualmente dependen del Poder Ejecutivo se adscriban al Poder Judicial de la Federación.

Es en este sentido que desde el año 2003 la sociedad mexicana ya contaba con una propuesta integral y armónica de reforma a la justicia penal.

2.1 Resistencias al cambio

Dada la amplia evidencia disponible, así como los diagnósticos académicos y las recomendaciones de reforma ya publicadas, diversas organizaciones de la sociedad civil conformaron en 2005 la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso con el objetivo de mejorar la ineficacia de la justicia penal a través de un sistema basado en la oralidad, transparencia, accesibilidad, eficiencia e imparcialidad. Los trabajos más conocidos por la sociedad mexicana, en el marco de la Red, fueron las investigaciones del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) sobre expedientes judiciales y sus encuestas a personas en reclusión, cuyos resultados fueron ampliamente difundidos por los filmes documentales de Layda Negrete y Roberto Hernández: el cortometraje *El Túnel* (2006) y el largometraje *Presunto Culpable* (2008).

Para las discusiones actuales es relevante recordar las enérgicas resistencias al cambio que debieron enfrentar los miembros de la Red. Por ejemplo, Negrete y Hernández relataron en un reportaje (Garza, 05/2011), que las investigaciones del equipo del CIDE arrojaron la radiografía de un sistema judicial corrupto, donde se condenaba a la mayoría de los acusados sin una investigación policial. Las bases para condenar a los acusados eran simples testimonios de ‘testigos oculares’, sin ningún tipo de evidencia física como pruebas de ADN o huellas dactilares. Al obtener estos resultados, solicitaron audiencias con distintos funcionarios públicos, tales como el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el procurador de la misma entidad. Pero, según afirman estos investigadores, los funcionarios con quienes platicaron adujeron que las cifras del CIDE eran falsas. Como resultado de esta experiencia, Negrete y Hernández decidieron filmar el cortometraje *El Tunel*, el cual fue producido por el CIDE y contó con el apoyo de Iniciativa Renace para organizar presentaciones públicas. Este corto fue transmitido por Carmen Aristegui en la cadena de noticias CNN y el periódico británico *The Economist* publicó un reportaje al respecto.

El cortometraje dio origen a la película *Presunto Culpable*, la cual fue estrenada en el Festival de Toronto en 2009, y unos meses más tarde, fue presentada en México en el Festival de Cine de Morelia. La película, y más importante aún, la crítica al sistema penal mexicano fue reseñada en *The Wall Street Journal* (Luhnow, 17/10/2009) y en otros medios internacionales. La película ganó premios internacionales tales como el Humanitas Award 2010 de la International Documentary Association, el Premio al Mejor Documental 2010 del festival Documenta Madrid y el Premio al Mejor Largometraje Documental 2010 del One World Media. Es importante recordar la atención internacional recibida por estos documentales, porque simboliza el tipo de presión mediática que fue necesario conjuntar para impulsar la reforma (pues desde el año 2003 se contaba con el conjunto de propuestas de reforma integral pero los cambios legislativos tardarían cinco años en llegar).

Aun así, se mantuvieron fuertes resistencias al cambio, lo cual era de esperarse dada la experiencia previa en México de reforma a la justicia mercantil. Sobre esta experiencia previa, y como advertencia para el éxito de la reforma penal, Ana Laura Magaloni, escribió lo siguiente:

“Las razones para ignorar los hallazgos empíricos que tienen que ver con prácticas judiciales que no se derivan ni explican del marco normativo son varias y de distinta índole; sin embargo, estimo que en el corazón de este problema subyacen razones políticas importantes: la monopolización de la reforma judicial por parte de la profesión legal [...]

“En el lenguaje dogmático-normativo subyace la ficción de que las normas prefiguran realidades y que, por tanto, todo problema puede ser atendido a través de cambios en la ley. La profesión legal, por tanto, para seguir manteniendo el monopolio del debate de reforma judicial, **va a resistir cualquier tipo de hallazgo empírico que vaya en contra de este ‘fetichismo de la ley’, como son todos aquellos problemas que detectan los estudios empíricos que tienen su explicación en las prácticas judiciales y administrativas y no en el marco normativo.** (énfasis añadido; Magaloni, 2007:73-74).



3. COMPROMISOS DEL ESTADO MEXICANO

Es también relevante recordar que la reforma a la justicia penal de 2008 dio cumplimiento a varios compromisos internacionales; muy especialmente a los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano dentro del marco del sistema de Naciones Unidas, tanto en cuestiones de derechos humanos como de ‘combate’ a la delincuencia organizada. Estos compromisos responden a dos visiones globales disonantes, incluso contrapuestas en algunos aspectos:

- Garantizar y proteger los derechos civiles y políticos relacionados con la administración de la justicia, tales como la *igualdad ante la ley*, el *acceso a la justicia*, el *debido proceso* y la *presunción de inocencia*.
- Combatir el narcotráfico y el crimen organizado buscando la *máxima eficacia a las medidas de detección y represión* a través del ejercicio de *cualesquiera facultades legales discrecionales*.

Los compromisos relacionados con la aplicación de la justicia se gestaron desde la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En ella se establecieron derechos tales como la presunción de inocencia (art. 11) y el derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial para el examen de cualquier acusación en materia penal (art. 10).

Por extraño que pudiera parecer, los derechos mencionados en el párrafo anterior no estuvieron plasmados con claridad suficiente en el marco normativo mexicano sino hasta la reforma constitucional de 2008. Así, esta reforma no puede interpretarse como una transformación innovadora del Estado mexicano, sino como la reparación de un grave retraso en la alineación de nuestro marco normativo con el sistema internacional de protección de los derechos humanos (ver cuadro 2).

En contraste, los compromisos de combate al narcotráfico y al crimen organizado nacen de tratados internacionales recientes, los cuales también le imponen obligaciones vinculantes al

Estado Mexicano. Los dos instrumentos más relevantes al respecto son:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (también conocida como la *Convención de Palermo*).

Ambos tratados incluyen algunas disposiciones que se alejan, si no es que se contraponen, al respeto y protección de algunos derechos civiles y políticos, particularmente al derecho de *presunción de inocencia*. El ejemplo más evidente se encuentra en la terminología utilizada en las propias Convenciones, donde no se habla de personas *acusadas* de cometer delitos o de personas *imputadas*, sino de “presuntos responsables” e incluso “delincuentes” (en etapas previas a la realización de los juicios en donde se les declare culpables y se les dicte sentencia). Remarcar la tensión existente entre los diversos compromisos del Estado mexicano es importante porque, como se verá más adelante, la propia reforma constitucional de 2008 tuvo que establecer un régimen de excepción de derechos para incorporar ambos tipos de obligaciones internacionales.

Algunas facultades discrecionales, que pueden entrar en conflicto con derechos procesales, se muestran en el cuadro 3. Se supone que estas atribuciones especiales le permiten tener mayor efectividad a los operadores del sistema de justicia, al momento de enfrentarse a organizaciones criminales transnacionales. Sin embargo, las definiciones de *delincuencia organizada* y de *delitos graves* son tan laxas que, dependiendo la interpretación que cada Estado asuma de estos compromisos internacionales, se puede invocar el uso de estas facultades discrecionales sobre una amplia gama de conductas delictivas (para una descripción detallada de estos instrumentos internacionales, ver Galindo y Ramírez, 2016).

Por ejemplo, la *Convención de Palermo* exhorta a los Estados parte a considerar como *delitos graves* todos aquellos tipificados en los códigos internos cuya sanción implique penas de prisión de cuatro años o más. Y establece que un “grupo estructurado de tres o más personas” se considerará como *delincuencia organizada* cuando actúe para cometer *cualquier delito grave* (art. 2).

Alejandro Madrazo (2014) discute la incorporación de este tipo de compromisos internacionales en el marco normativo mexicano, y argumenta que, como sociedad, hemos llegado a aceptar “ciertas acciones del gobierno que anteriormente considerábamos inaceptables y que hoy

legitimamos y normalizamos” (p. 6). Esta aceptación se entiende comúnmente como un mal necesario para lograr implementar exitosamente la política de combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada:

“Lo que aquí interesa es, sobre todo, la creación de regímenes ‘especiales’ de derechos reducidos o la restricción de derechos para todos en aras de la guerra contra las drogas [...]

“Las excepciones pueden ser temporales o pueden afectar a un solo grupo de individuos –los narcotraficantes, el crimen organizado–, pero la creación de un régimen ‘excepcional’ que restrinja los derechos fundamentales es, en sí mismo, contrario a la lógica de los derechos fundamentales: que sean universales” (Madrazo, 2014:9).

Cuadro 2. Instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, que imponen compromisos vinculantes en materia de procuración y administración de justicia.

Instrumento jurídico	Derechos relevantes para la aplicación de la justicia penal	Instrumento jurídico	Derechos relevantes para la aplicación de la justicia penal
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la vida, a la libertad y seguridad. • Derecho a la integridad personal. • Derecho a no ser sometido a detención ilegal o detención arbitraria. • Derecho a un recurso efectivo. • Derecho a la presunción de inocencia. • Derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial. 	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de igualdad ante la ley y ante los tribunales. • Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial. • Derecho al debido proceso. • Derecho de apelación. • Principio de no ser enjuiciado dos veces por el mismo delito.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la justicia. • Derecho a un recurso efectivo. • Derecho a no ser sometido a detención ilegal o detención arbitraria. • Derecho a la integridad personal. • Derecho a la presunción de inocencia. • Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial. 	Reglas de Mallorca: proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia penal (1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Principios generales del proceso. • Derecho a un defensor de su elección. • Derecho a no declarar. • Derecho a un intérprete. • Derecho a ser presentado a un tribunal o a un juez sin demora. • Derecho a la integridad personal. • Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial. • Derecho a la presunción de inocencia. • Derecho a un recurso efectivo. • Derecho al respeto a la dignidad de la persona. • Derecho a la creación de fondos para la reparación a las víctimas del delito.
Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la integridad personal. • Derecho a la libertad personal. • Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial. • Derecho a la presunción de inocencia. 		

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos internacionales citados.

Cuadro 3. Instrumentos internacionales que suponen facultades restrictivas de derechos humanos, orientadas al combate del narcotráfico y de la delincuencia organizada.

Instrumento jurídico	Facultades discrecionales generales	Facultades sobre decomisos
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988)	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer cualesquiera facultades legales discrecionales relativas al enjuiciamiento de personas, para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión. • Considerar ‘la gravedad de los delitos’ antes de conceder libertad anticipada o libertad condicional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decomisar el producto del delito o bienes cuyo valor corresponda a dicho producto. • Invertir la carga de la prueba en la adquisición de bienes o ingresos (se viola el derecho a la presunción de inocencia). • Anular el secreto bancario.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer cualesquiera facultades legales discrecionales en relación con el enjuiciamiento. • Considerar ‘la gravedad de los delitos’ antes de conceder libertad en espera del juicio o apelación. • Considerar ‘la gravedad de los delitos’ antes de conceder libertad anticipada o libertad condicional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decomisar el producto del delito o bienes cuyo valor corresponda a dicho producto. • Invertir la carga de la prueba en la adquisición de bienes o ingresos (se viola el derecho a la presunción de inocencia). • Anular el secreto bancario. • Decomisar los ingresos y bienes derivados del producto del delito.

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos internacionales citados.



4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008

La reforma constitucional al sistema de justicia penal (DOF, 18/06/2008) representa un resultado acotado del debate que se vivió durante la década pasada en torno a una transformación amplia e integral de la justicia mexicana. El trabajo académico y de la sociedad civil organizada se concretó en iniciativas legislativas, de tal manera que durante 2006-2007 se presentaron nueve de ellas, con las que se buscaba reformar artículos constitucionales relacionados con la justicia penal y la seguridad pública. De entre las iniciativas presentadas, resaltan las dos siguientes tanto por la profundidad de las reformas que proponían, como por la relevancia pública de los actores que las elaboraron:

- *Que reforma los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 constitucionales*; presentada por la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, a la Cámara de Diputados (presentada 19/12/2006; ver SAD, 2008).

- *Que reforma los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122 y 123 constitucionales*; presentada por la Presidencia de la República, al Senado (Presidencia, 9/3/2007).

Estas iniciativas se correspondieron con las dos perspectivas emblemáticas de los compromisos internacionales del Estado mexicano. La iniciativa de la Red atendió varias de las recomendaciones publicadas por ONUDH (2003), y en su *Exposición de Motivos* sustentó sus propuestas en los diagnósticos académicos disponibles en aquellos años (como el de Zepeda, 2004). Esto es relevante porque marca dos diferencias básicas con la iniciativa presentada por la Presidencia de la República. Esta segunda iniciativa se orientó principalmente a cuestiones de ‘combate’ al narcotráfico y a la delincuencia organizada, buscando el establecimiento constitucional del arraigo y la facultad de allanar domicilios en casos de flagrancia, entre otras propuestas. Cabe remarcar que esta segunda iniciativa no se fundamentó en diagnósticos em-

píricos, sino en cifras de *opinión y percepción ciudadana* (para una revisión detallada de ambas iniciativas, ver Galindo y Ramírez, 2016).

4.1 El nuevo sistema de justicia penal

La reforma constitucional en materia de justicia penal publicada el 18 de junio de 2008 fue el resultado de un accidentado proceso de negociación. Durante este proceso, actores con posturas y enfoques disímiles se alinearon gradualmente en torno a las dos iniciativas señaladas anteriormente. Esto dio como resultado una reforma que incluyó tanto modificaciones tendientes a proteger derechos civiles y políticos, relacionados con la aplicación de la justicia, como el aumento de facultades discrecionales para el Estado, en detrimento de ciertos derechos, bajo la lógica de contar con más ‘herramientas’ en la lucha contra la delincuencia organizada. Los ejemplos emblemáticos de la disonancia en los contenidos de la reforma son el nuevo sistema acusatorio y el nuevo régimen de excepción de derechos para ‘combatir’ la delincuencia organizada.

Dada la amplitud de los cambios constitucionales aprobados, originalmente se dio a conocer esta reforma como *reforma de seguridad y justicia*. Pero con el paso del tiempo fue evidente que, aún y con la amplitud de estos cambios, la reforma no alcanzaría a modificar aspectos torales de la seguridad pública, de tal manera que ahora se le conoce como *reforma a la justicia penal* (esto porque los cambios aprobados implicaron una transformación de gran calado en esta materia). La característica más notoria y significativa de la reforma fue el cambio del sistema penal semi-inquisitivo, o inquisitivo-mixto, por uno de corte acusatorio, respetuoso de los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso, que incluye los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación (ver cuadro 4). Pero las modificaciones aprobadas incluyen mucho más que este cambio de sistema, por ejemplo, Miguel Carbonell sintetiza la reforma de la siguiente manera:

“La reforma [...] nos suministra la base para realizar una profunda transformación del sistema penal mexicano. Sus disposiciones tocan varios de los ámbitos sustantivos de dicho sistema, dado que abarcan temas como la seguridad pública (cuerpos policíacos y prevención del delito), la procuración de justicia (el trabajo del Ministerio Público, el monopolio de la acción penal, que desaparece al menos en parte), la administración de justicia (a través de la incorporación de elementos del debido proceso legal y de los llamados juicios orales) y la ejecución de las penas privativas de la libertad” (Carbonell, 2013:473).

Marcelo Bergman *et al.* (2014) ofrecen una explicación sintética de los aspectos garantistas que abarcó esta reforma. Con el sistema acusatorio se creó la figura de *juez de garantías*, quien debe supervisar las etapas de investigación y de acusación a cargo de los fiscales del ministerio público (MP). Al juez de garantías corresponde proteger los derechos de las personas involucradas en el proceso penal, tanto de víctimas como de imputados. Además, desde la etapa de investigación se otorga una amplia participación a la defensa para convertir el proceso en uno realmente contradictorio. Por último, los juicios en el nuevo modelo son orales y públicos, llevados a cabo ante un tribunal integrado por tres miembros, lo cuales no deberán tener ningún contacto previo con el caso. Cabe resaltar que todas estas medidas rompen con el secretismo del modelo inquisitivo-mixto.

En relación con la seguridad pública, estos autores explican que la reforma creó un control judicial sobre la legalidad de las detenciones, denominada *audiencia de control* y efectuada por el juez de garantías para cumplir con los requisitos del debido proceso. Entre otros aspectos, en la audiencia de control se revisa que la detención no se haya efectuado con niveles innecesarios de uso de fuerza, que haya ocurrido en flagrancia y no ‘bajo actitud sospechosa’, que se hayan leído sus derechos al detenido y que éste no haya sido torturado. La reforma también exige a los policías cuidar la recolección de pruebas y su cadena de custodia, si alguna de ellas no se efectúa adecuadamente, la prueba se considerará ilícita y no podrá ser utilizada en el juicio.

Cuadro 4. Principales diferencias entre el sistema semi-inquisitivo y el sistema acusatorio	
Sistema semi-inquisitivo	Nuevo sistema acusatorio
En cuanto a la distribución (concentración/separación) de funciones	
<ul style="list-style-type: none"> • El ministerio público (MP) investiga, acusa e influye como autoridad para juzgar la culpabilidad o inocencia del acusado. • Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado con base en las pruebas del MP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una autoridad investiga: policía de investigación. • Una autoridad acusa: ministerio público • Una autoridad evalúa la procedencia del caso: juez de control de garantías. • Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado: jueces del juicio oral (tribunal).
En relación con la forma de investigar	
<ul style="list-style-type: none"> • El MP lleva a cabo diligencias ministeriales que tendrán carácter de pruebas plenas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona imputada y, como consecuencia, ejercitan acción penal contra ella. • El control de la legalidad de la obtención de la prueba está a cargo del propio MP, con lo que se restringe a la persona imputada la posibilidad de refutarla. 	<ul style="list-style-type: none"> • El MP conduce las acciones de la policía de investigación, sin embargo, ésta etapa no tiene valor probatorio pues se considera como preparatoria del juicio oral. • El juez de control instituye garantías para que la obtención de las pruebas no viole derechos fundamentales. • El juez de control valora libremente los elementos probatorios que presenta el MPy, en su caso, dicta medidas cautelares.
En cuanto al juicio y la fundamentación de las pruebas	
<ul style="list-style-type: none"> • El juicio es predominantemente escrito, lo que permite que el juez resuelva con base en el expediente, sin haber escuchado a la víctima y al acusado, frecuentemente a partir de un proyecto de sentencia preparado por un funcionario del juzgado (sentencia privada). • Las audiencias pueden dividirse en sesiones distintas. • La víctima y el acusado no tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública. • Rige el modelo de ‘prueba tasada’, donde la propia ley determina el valor de las pruebas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El juicio es oral, lo que hace necesaria la presencia del juez (principio de inmediación). • El desahogo y la valoración de las pruebas se realizan en una única audiencia (principio de concentración). • Rige la libre valoración de la prueba, lo que permite confrontar los elementos probatorios aportados por ambas partes (principio de contradicción). • El tribunal decide en público, después de escuchar a todas las partes y con fundamento en las pruebas desahogadas durante la audiencia pública y oral (sentencia pública).
Fuente: basado en Carbonell (2013) y CDHDF (2011).	

Con respecto a la procuración e impartición de justicia, se incluyeron otros cambios además del propio sistema acusatorio. En especial, el MP perdió su control pleno sobre la *averiguación previa* (ahora *carpeta de investigación*). En teoría, este cambio debió obligar a mejorar la calidad de las investigaciones, tanto en cuestión de la capacidad del MP para obtener pruebas lícitas, como en la modernización de los sistemas periciales. Bergman *et alii* también explican que, como complemento a los juicios orales, el Tribunal Superior de Justicia

deberá operar los medios alternos de solución de controversias, los cuales tienen como finalidad ayudar a resolver conflictos evitando la saturación del sistema penal. Estos medios alternativos estarán a cargo de los Centros de Justicia Alternativa bajo la aprobación del juez de garantías.

En relación con los defensores públicos, la reforma plantea homologar sus condiciones de trabajo con las de los agentes del MP. Entre otros motivos, porque los retos que ambos tipos de

servidores públicos deben enfrentar son bastante similares. Por ejemplo, ambos deberán mejorar y privilegiar sus capacidades de investigación y sus competencias orales, en lugar de continuar con su tradición escrita.

La reforma también marcó un cambio histórico en la última etapa del proceso penal, en la ejecución de sanciones, toda vez que ahora está a cargo del Poder Judicial (en lugar del Poder Ejecutivo). La reforma creó la figura de *juez de ejecución de sanciones*, la cual asumió las labores que antes realizaban funcionarios no judiciales, tales como la supervisión de los procesos de libertad anticipada. Estas labores, antes consideradas como trámites administrativos, ahora se realizarán bajo la figura de un juicio.

Los cambios aprobados se estimaron de tal magnitud que se estableció un plazo de ocho años para completar la transición hacia un modelo procesal acusatorio –vencido en junio de 2016–. Con la finalidad de solventar esta transformación de la justicia penal se asignó un presupuesto general y se aprobó la creación de una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil. Este mandato se cumplió con el decreto publicado el 13 de octubre de 2008, con el cual se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, el cual fue presidido por el Secretario de Gobernación y contó con una Secretaria Técnica (SETEC) encargada de operar los acuerdos y determinaciones del Consejo, así como brindar apoyo y dar seguimiento al avance en la implementación del nuevo sistema penal en las entidades federativas.

4.2 La nueva estrategia para la atención de los delitos

Es importante recordar que solucionar un caso por la vía del juicio oral conforma sólo una de las diferentes formas de finalizar el proceso dentro del nuevo sistema acusatorio. La reforma estableció mecanismos alternativos de solución de con-

flictos (o salida del proceso), los cuales dependen de condiciones específicas preestablecidas. En el esquema 2 se muestran las distintas maneras de finalizar el proceso penal en el nuevo sistema.

La posibilidad de recurrir a medios alternos de salida del proceso transforma la propia naturaleza del mismo, alejándolo de la lógica ‘retributiva’ del daño (en contra de quien comete un delito) y lo acerca una ‘restaurativa’ (donde se prefiere la reparación del daño a favor de la víctima).

El cambio al sistema acusatorio representa, también, una estrategia para hacer más eficiente la persecución y sanción de los delitos más graves o perjudiciales para la sociedad. A diferencia del anterior sistema inquisitivo-mixto, donde se pretendía usar los recursos del Estado para perseguir de manera indiscriminada todos los delitos, en el nuevo sistema acusatorio se busca hacer más eficiente el uso de los recursos persiguiendo los casos más graves y de mayor impacto hasta sus últimas consecuencias (cuadro 5). La forma de lograr esto consiste en permitir que los casos de menor impacto sean resueltos mediante mecanismos alternativos, tales como la reparación del daño si la víctima y el acusado así lo acuerdan. Además, el MP puede recurrir a un criterio de oportunidad para priorizar la investigación de delitos graves (bajo mecanismos de control y supervisión); por ejemplo, el MP puede decidir no procesar a un acusado si éste colabora eficazmente para condenar a otros delincuentes de mayor jerarquía. Por último, las propias personas acusadas pueden declararse culpables y solicitar un procedimiento abreviado (y una condena menor a la que obtendrían en un juicio).

“El sistema procesal penal acusatorio reconoce que, para combatir adecuadamente el delito, **hay que contar con un plan estratégico para su persecución y que no es conveniente dedicar esfuerzos iguales a la investigación de delitos diferentes**. De no hacerse así, sólo se provoca la ineficacia y saturación de las oficinas de justicia del Estado. **Al permitir las distintas salidas alternas, este sistema penal busca dedicar sus esfuerzos a los delitos de mayor gravedad e impacto** (énfasis añadido; CEEAD, 2012:2).

Esquema 2. Distintas formas de finalizar el proceso penal en el nuevo sistema acusatorio.

Acuerdos reparatorios	<ul style="list-style-type: none"> • Un proceso ya iniciado puede concluir si la víctima y el ofensor logran un acuerdo sobre la reparación de los daños causados por el delito.
Suspensión del proceso a prueba	<ul style="list-style-type: none"> • Un caso puede suspenderse entre 6 meses y 3 años si el ofensor se somete al cumplimiento de algunas condiciones y demuestra cumplirlas, como por ejemplo seguir un tratamiento contra adicciones.
Criterio de oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> • El ministerio público puede decidir no procesar a una persona que haya participado en un delito si ésta, por ejemplo, colabora eficazmente para ayudar a condenar a otros delincuentes de mayor jerarquía
Procedimiento abreviado	<ul style="list-style-type: none"> • Un acusado puede aceptar su culpabilidad en el delito y recibir una sentencia menor dada su aceptación de los hechos.
Juicio oral	<ul style="list-style-type: none"> • Llegar al juicio oral significa que el caso no se solucionó por ninguna de las vías anteriores y que el ministerio público cree contar con las pruebas suficientes para ganar el caso a favor de la víctima.

Fuente: basado en CEEAD (2012b).

Cuadro 5. Características de la estrategia de persecución de delitos, según sistema penal.

	Sistema inquisitivo-mixto	Sistema acusatorio
Objetivo del Estado:	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar todos los casos a juicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a juicio a sólo los casos más graves y de mayor impacto.
Efectividad del estado para perseguir el delito:	<ul style="list-style-type: none"> • Es apenas del 21%. • Al dedicar esfuerzos y recursos similares para perseguir distintos tipos de delitos se logra muy poca efectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa entre 40% y 60%. • Al concentrar los esfuerzos en los casos más graves la efectividad mejora.
Delitos por los que se impone la pena de prisión:	<ul style="list-style-type: none"> • Son principalmente delitos leves. • De entre los condenados a prisión, 64.6% lo fueron por delitos leves, mientras que aquellos sentenciados por delitos graves apenas representan 35.4%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se busca llevar a prisión principalmente a las personas que cometan delitos graves. • Para el año 2010, los estados con el nuevo sistema presentan 47.7% de condenas por delitos graves, lo cual representa 12.3% más que en el sistema anterior.

Fuente: CEEAD (2012), con base en cifras de Guillermo Zepeda, “Seguridad Ciudadana y Juicios Orales en México”.

4.3 La bipolaridad de la reforma

El nuevo sistema de justicia penal se conforma por dos subsistemas contrapuestos: uno para la atención de la ‘delincuencia común’, donde se goza de la protección de derechos que ofrece el proceso acusatorio oral; y otro para la ‘delincuencia organizada’ que mantiene las prácticas y la esencia del anterior sistema inquisitivo (Zamora, 2012:148-151; Arriaga, 2008:87). Ivone Díaz (2011)

describe este segundo subsistema de la siguiente manera:

“Un subsistema de justicia penal de compleja funcionalidad con los propios tratados de derechos humanos, el cual se basa en el combate a la delincuencia organizada e incluye aspectos tales como el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y la intervención de comunicaciones privadas, rompiendo con los principios garantistas de la reforma en materia de presunción de inocencia, igualdad, no discriminación y derecho de audiencia, entre otros” (p. 26).

En particular, la reforma de 2008 encumbró a nivel constitucional el arraigo, situándolo en el artículo 16 como medida cautelar en casos de delincuencia organizada (cabe recordar que el arraigo había sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2005). Esta decisión legislativa generó fuertes críticas en el entorno internacional. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en su 49° periodo de sesiones, señaló que:

“El Comité observa con preocupación que, a pesar de lo recomendado en sus anteriores observaciones finales, el Estado parte [México] elevó en 2008 a rango constitucional la figura del arraigo [...] el Comité expresa su preocupación por los informes que documentan denuncias de actos de tortura y malos tratos a personas privadas de libertad en virtud de órdenes de arraigo, algunas de ellas cumplidas en instalaciones militares [...] Constata también que dicho régimen ha propiciado la utilización como prueba de confesiones presuntamente obtenidas bajo tortura (arts. 2, 11 y 15) [...] el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal (énfasis en el original; CAT, 2012:4).

Otro aspecto controversial fue el establecimiento constitucional de la ‘prisión preventiva oficiosa’ en el artículo 19. Conforme la reforma aprobada, la prisión preventiva debe aplicarse de manera oficiosa, es decir de forma *automática*, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas y explosivos, así como los delitos graves que determinen las leyes en contra de la seguridad de la nación, contra el libre desarrollo de la personalidad y contra la salud (que incluyen delitos de narcotráfico y narcomenudeo). Además, la reforma estableció que el MP podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. De tal manera que, aún y con el

nuevo sistema penal, la prisión preventiva puede ser usada en una amplia variedad de casos.

Al igual que ocurre con el arraigo, la prisión preventiva obedece al principio de *detener para investigar* lo cual, paradójicamente, debilita las bases legales e institucionales de las autoridades responsables. Y como en el caso del arraigo, existe una larga historia de recomendaciones en contra del uso de la prisión preventiva. Por ejemplo, desde el mismo *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003:12-15), se recomendó al Estado Mexicano reducir los supuestos legales de prisión preventiva, debido a que ésta representa un obstáculo para el ejercicio de una defensa adecuada, en especial cuando la persona procesada está detenida en un lugar distinto al de su domicilio y carece de los recursos para buscar y presentar medios de prueba en su defensa.

Sobre la efectividad del arraigo y de la prisión preventiva es importante remarcar que no se tienen *datos oficiales públicos* que demuestren la efectividad de estas herramientas. Estas medidas punitivas excepcionales son defendidas por algunos actores mediante argumentos sobre la necesidad de incrementar el poder coercitivo del Estado, pero no se tienen diagnósticos empíricos oficiales que demuestren su efectividad. De hecho, los pocos datos disponibles refutan estos argumentos:

“En 2006 [...] el gobierno federal utilizó el arraigo en 42 ocasiones y obtuvo 137 sentencias condenatorias en el fuero federal por delitos cometidos bajo la modalidad de ‘crimen organizado’. En el 2010, el arraigo fue utilizado 1,679 veces, pero las sentencias condenatorias para el crimen organizado sólo aumentaron en 11 casos, a 148” (Madrazo y Guerrero, 2012; citados por Madrazo, 2014:11).

Al considerar la poca evidencia empírica disponible, cabe enfatizar que las prácticas modernas de diseño de políticas públicas no se basan en argumentos teóricos, sino que exigen diagnósticos empíricos que brinden fundamentos sólidos. Para un análisis detallado de la reforma aprobada, y de los subsistemas de penales ahora existentes, ver Galindo y Ramírez (2016).



5. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

El plazo estipulado de ocho años para la implementación de la reforma venció el pasado 18 de 2016. Sin embargo, al finalizar este plazo constitucional, no se contó con ninguna *evaluación oficial pública* de este proceso de implementación.

Esta falta de *información oficial pública*, y de una práctica proactiva de rendición de cuentas, fue una carencia constante durante todo el periodo de implementación de la reforma. Aun así, por declaraciones de funcionarios públicos, reportajes y estudios de centros de investigación, se hizo evidente que al finalizar el plazo constitucional se tenían rezagos importantes. Miguel Carbonell escribió lo siguiente sobre este tema:

“Todavía en el mes de enero de este año [2016], el encargado de la implementación del nuevo sistema en la PGR, Rommel Romero, reconocía que la dependencia había ignorado la reforma penal durante siete años. Y tiene mucha razón. Pero lo mismo pasó con la policía federal, con las policías estatales y municipales, con las defensorías públicas de varias entidades federativas, etcétera. Incluso con el propio Poder Judicial federal la falta de compromiso con el tema fue notable [...]

“Durante los primeros años de la reforma muchos penalistas decían que no valía la pena actualizarse ya que pronto habría una contrarreforma y se iba a dejar atrás la ‘moda’ de los juicios orales [...]

“A la vista de todo lo anterior, corremos un riesgo nada teórico de que los primeros pasos del nuevo sistema no produzcan los resultados deseables. Ya se está viendo en algunas entidades federativas, en las que los ministerios públicos son incapaces de presentar oralmente sus teorías del caso y (violando de manera clamorosa la ley) se ponen a leer durante largo rato sus escritos. Es una oralidad simulada, no real” (Carbonell, 1/3/2016).

Desde el poder legislativo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó diversas auditorías a la SETEC y al Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Las auditorías publicadas fueron:

- Auditoría forense a la SETEC: 12-0-04U00-12-0402 (ASF, 2014a).
- Auditoría de desempeño a la SETEC: 14-0-04U00-07-0043 (ASF, 2016a).

- Auditoría de desempeño a la SETEC: 14-0-04U00-07-0044 (ASF, 2016b).
- Auditoría de desempeño al CJF: 14-0-03110-07-0032 (ASF, 2014b).
- Auditoría de desempeño al CJF: 14-0-03110-07-0033 (ASF, 2014c).

Vale la pena recordar algunas de las conclusiones de estas evaluaciones. Desde su auditoría forense a la SETEC, la ASF (2014a) remarco que: “la SETEC carece de información veraz y confiable para cuantificar y clasificar el avance real del proceso de implementación del sistema de justicia penal en las entidades federativas” (p. 6). Pero este problema no fue corregido, y en las posteriores auditorías de desempeño, la ASF externó las siguientes conclusiones:

“Con base en los hallazgos de la auditoría practicada, la ASF concluye que, aunque el Sistema de Justicia Penal entre en operación en junio de 2016, como lo mandata la constitución, existe el riesgo de que las entidades federativas no cuenten con todas las condiciones necesarias para la efectiva operación del sistema” (ASF, 2016a:7).

“En 2014, la SETEC careció de indicadores, así como de mecanismos de supervisión y seguimiento de los subsidios otorgados y de la ejecución de los proyectos, con los cuales coadyuva a que las entidades federativas implementen el nuevo Sistema de Justicia Penal, lo que significa un riesgo, en términos de que el sistema entrará en operación a nivel estatal en 2016, sin que se encuentre consolidado, por lo que podría no ser eficaz, expedito, imparcial y transparente [...]” (ASF, 2016b: 11).

“En opinión de la ASF, la falta de indicadores, así como la ausencia de mecanismos de seguimiento y supervisión de los proyectos ejecutados por las entidades federativas, mostraron que la SETEC desconoce en qué medida contribuye a la implementación del Sistema de Justicia Penal en los estados” (ASF, 2016b:13).

“Con base en los resultados de la auditoría practicada, la ASF considera que existe el riesgo de que aunque el sistema entre en operación en las entidades federativas en 2016, éste no se encuentre consolidado, lo que retrasaría la operación efectiva del sistema a nivel estatal” (ASF, 2016b:13).

5.1 Evaluaciones de la sociedad civil organizada

En ausencia de *evaluaciones oficiales públicas*, las labores de monitoreo y análisis que realizan diversas organizaciones de la sociedad civil representan una contribución realmente significativa para la agenda nacional. De entre los trabajos publicados por la sociedad civil, sobresalen las evaluaciones del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) por su rigurosidad y constancia (reportes anuales con metodología avalada por un panel de expertos). En sus reportes, este centro de investigación advirtió constantemente sobre la falta de información pública:

“Ya en la edición anterior del presente reporte, se explicaron las limitaciones y obstáculos a los que se enfrentó la investigación, en lo relativo al acceso a la información pública [...] Adaptarse a la realidad del acceso a la información en México fue la única vía para optimizar la calidad de la información solicitada” (CIDAC, 2015:21).

“Este proceso de investigación ha dejado en claro que falta mucho por hacer para que en México pueda considerarse como verdaderamente garantizado el derecho de acceso a la información” (CIDAC, 2016:11).

En el reporte *Hallazgos 2015*, es decir, el publicado justo antes de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, se identificó el siguiente problema específico:

- Los procesos de planeación, la gestión profesional y el uso de tecnologías de la información no han impactado en la generación de información oportuna y de calidad para dar seguimiento a las actividades, evaluar el desempeño de los funcionarios y verificar la obtención de los resultados proyectados.

En cuanto a los resultados de sus evaluaciones, los investigadores de CIDAC dieron seguimiento a la implementación del nuevo sistema de justicia en las siguientes áreas: coordinación y flujo de información; simetría institucional; ritmos de la implementación; y participación ciudadana. Según la

metodología utilizada, se fijaron estándares de avance esperado por año: 530 puntos para 2013, 730 para 2014 y 800 para 2015, con un total de mil puntos como ideal de operación del sistema. La gráfica 2 muestra las puntuaciones obtenidas por las entidades al finalizar 2015, es decir, medio año antes del vencimiento del plazo constitucional (*versus* el estándar de 2015 y la meta ideal). Las conclusiones de este centro de investigación, a meses antes de vencer el plazo constitucional de implementación, fueron las siguientes:

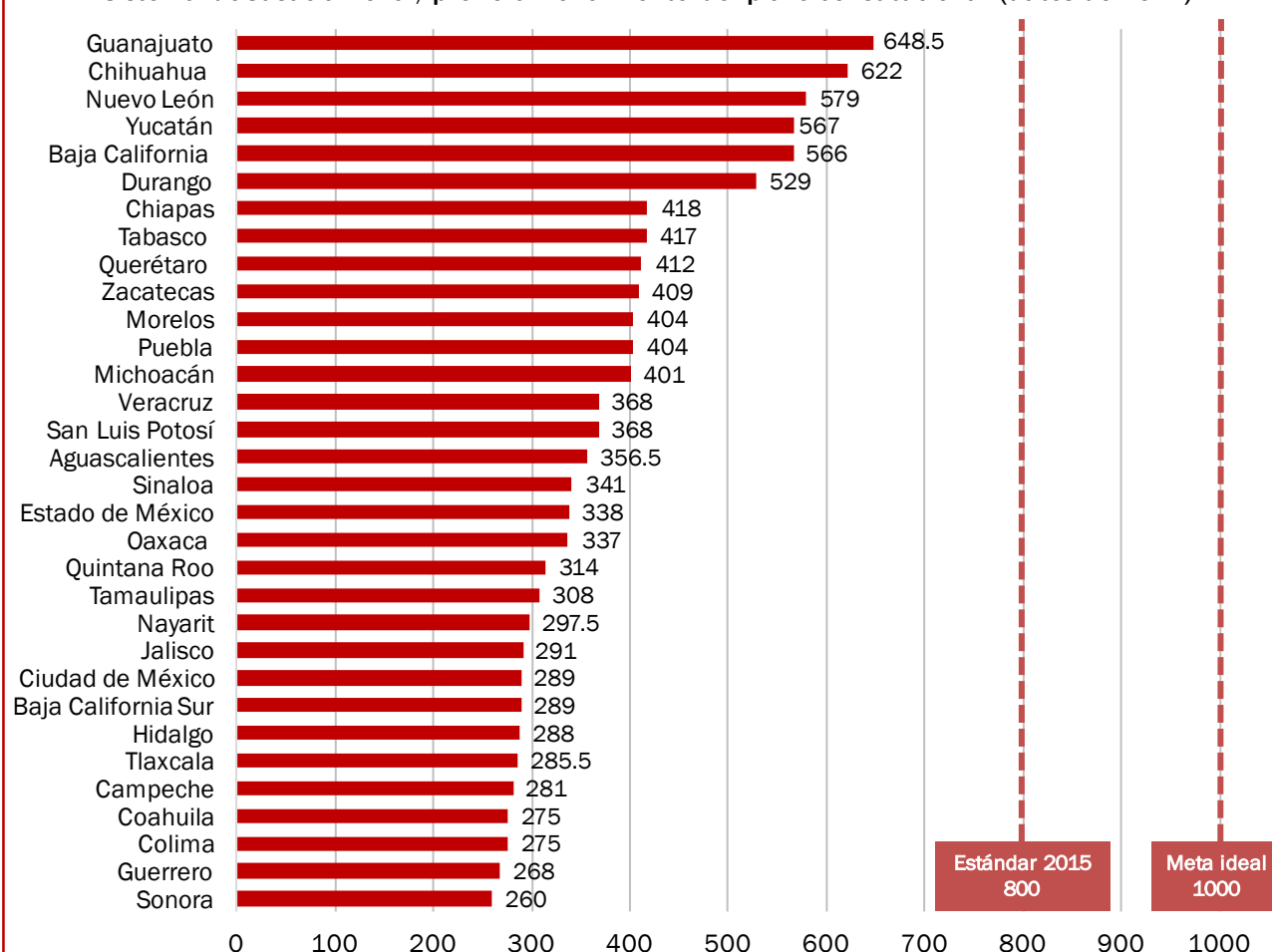
“A partir del avance promedio que cada entidad ha mostrado desde 2013 en el proceso de implementación, y en relación con la brecha que las separa del estándar ideal, a nivel nacional, **nos llevará en promedio once años alcanzar el nivel óptimo para que el sistema de justicia penal opere de manera eficaz y adecuada [...] El proceso de implementación se caracterizó por la improvisación y por una dinámica de prueba y error** que, en muchos casos tuvo éxito pero también significó acciones aisladas, desarticuladas y que, en última instancia, tuvieron poco impacto en la operación efectiva del sistema de justicia penal” (énfasis añadido; CIDAC, 2016:124).

Un año después, en su reporte más reciente, *Hallazgos 2016*, este centro de investigación señaló lo siguiente sobre la implementación de la reforma y la transformación de las procuradurías:

“Finalmente llegó a su término el plazo constitucional para la implementación del SJPA [Sistema de Justicia Penal Acusatorio]. **Como ha sido documentado por CIDAC a lo largo de los años, el proceso de implementación de la reforma se caracterizó por la ausencia de procesos homologados y experiencias locales y federales contrastantes**, que derivaron en un escenario que, si bien presenta buenas prácticas y aciertos, se encuentra lejano del ideal prometido ocho años atrás [...]

“Es importante destacar la tendencia que se presenta en la mitad de los estados del país y en la Federación, que consiste en transitar de un esquema de procuraduría a uno de fiscalía, con el objetivo de garantizar mayor eficiencia e independencia en la política criminal. **No obstante, estas transiciones se han generado sin procesos de reingeniería institucional que garanticen independencia operativa y capacidad de investigación a estos órganos**” (énfasis añadido; CIDAC, 2017a:140).

Gráfica 2. Clasificación de las entidades federativas según su avance en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, previo al vencimiento del plazo constitucional (datos de 2015).



Fuente: CIDAC (2016:122).

5.2 Evaluación oficial reciente

A mediados de 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) publicó un informe de *Consolidación del Sistema de Justicia Penal*. En este documento se afirma que la SETEC sí realizó evaluaciones del avance en la implementación del nuevo sistema acusatorio:

“A partir del año 2014 hasta septiembre de 2016, la SETEC evaluó el avance de los operadores del Sistema de Justicia Penal (SJP) (Tribunales Superiores de Justicia, Procuradurías o Fiscalías, Defensorías Públicas, Secretarías de Seguridad Pública, Instituciones de Justicia Alternativa y de Servicios Periciales) a través de indicadores [...] La última evaluación realizada por servidores públicos de SETEC, con corte a junio de 2016, recopila infor-

mación sobre el avance en la generación de capacidades en cuatro de los ‘Ejes Estratégicos’ del SJP” (SESNSP, 2017:12).

No obstante, en este informe no se cita ningún documento de evaluación publicado por la SETEC, ni se incluyen vínculos electrónicos donde sea posible consultar los resultados de las evaluaciones que se refieren. De hecho, en el informe sólo se muestra un ranking realizado por SETEC, con corte a junio de 2016, que se contrasta con otro elaborado por el SESNSP con corte a diciembre de 2016 (es decir, no se muestran los rankings que supuestamente se elaboraron en 2014 y 2015; los rankings disponibles se muestran en el cuadro 6).

Cuadro 6. Rankings realizados por la SETEC y el SESNSP sobre los avances del sistema de justicia penal acusatorio.

Entidad	2016 primer semestre	2016 segundo semestre
Nacional	8.37	8.73
Aguascalientes	8.6	9.3
Baja California	8.6	9.1
Baja California Sur	7.8	8.3
Campeche	8.0	8.6
Chiapas	8.3	9.1
Chihuahua	9.3	9.4
Cd. México	8.6	9.4
Coahuila	9.1	9.6
Colima	8.4	9.0
Durango	8.4	8.9
Guanajuato	9.0	9.4
Guerrero	7.5	7.9
Hidalgo	7.5	7.8
Jalisco	8.8	9.0
Edo. México	8.9	9.0
Michoacán	7.4	7.9
Morelos	8.4	8.6
Nayarit	7.6	8.1
Nuevo León	9.5	9.5
Oaxaca	7.4	7.4
Puebla	8.6	8.7
Querétaro	8.8	9.1
Quintana Roo	8.2	8.3
San Luis Potosí	8.4	8.6
Sinaloa	8.0	8.8
Sonora	7.7	7.7
Tabasco	8.2	8.6
Tamaulipas	8.9	9.3
Tlaxcala	8.2	8.5
Veracruz	8.0	8.5
Yucatán	9.3	9.4
Zacatecas	8.3	8.5

Fuente: SESNSP (2017:14)

A pesar de las buenas calificaciones otorgadas en los rankings (ver cuadro 6), el SESNSP (2017) afirma que se identificaron “puntos prioritarios que requieren atención urgente” (p. 21), para los cuales se proponen las siguientes acciones:

- 1) Simplificar el Informe Policial Homologado.
- 2) Impulsar los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y las Unidades de Atención Temprana.
- 3) Impulsar las Unidades Estatales de Policía Procesal.
- 4) Profesionalizar y actualizar a policías, peritos, ministerios públicos y personal del sistema penitenciario.
- 5) Fortalecer la figura de los Asesores Jurídicos de Víctimas.
- 6) Fortalecer las Unidades de Medidas Cautelares.
- 7) Racionalizar recursos humanos y financieros conforme a los modelos de gestión.
- 8) Diseñar e implementar Indicadores que evalúen la operación del Sistema.
- 9) Avanzar en la implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
- 10) Impulsar un Modelo Nacional Homologado de Justicia Terapéutica en la ejecución de sanciones penales.

Algunas las acciones propuestas son de llamar la atención pues debieron haberse realizado durante el plazo de ocho años para la implementación de la reforma, por ejemplo, las acciones 2, 3, 4, 5, 6 y 7. Especialmente, cabe remarcar la falta de *datos oficiales públicos* que permitan evaluar la operación del nuevo sistema (acción 8). Con respecto a esta carencia de información, en el documento se señala lo siguiente:

“El Secretariado Ejecutivo consideró preciso *acotar el alcance* de la evaluación para concentrar esfuerzos en la definición de indicadores pertinentes y factibles de medición, con el fin de contar con información útil para la toma de decisiones respecto al funcionamiento del Sistema de Justicia Penal en su fase de consolidación.

“El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. señala en su documento ‘Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México’ que las instituciones de justicia conforman ‘uno de los sectores con menor desarrollo en materia estadística, lo que dificulta evaluar la capacidad y el desempeño del sistema penal’.

“Por lo anterior, el Secretariado Ejecutivo optó por construir el modelo [de evaluación] en etapas sub-

secuentes, liberando el modelo en una primera etapa con indicadores factibles de medición [...]”

“Es necesario generar en las entidades federativas e instituciones operadoras las capacidades que permitan recopilar los datos de manera confiable, oportuna y sistemática. Al respecto, el Secretariado Ejecutivo determinó cuatro líneas de acción, encontrándose en proceso la elaboración de los programas de trabajo respectivos” (énfasis en el original; SESNSP, 2017:43-44)



6. PROCURACIÓN DE JUSTICIA: DIAGNÓSTICOS RECIENTES

En los últimos meses se han publicado nuevos estudios sobre la procuración de justicia, los cuales muestran que muchos de los problemas diagnosticados hace más de 10 años, siguen presentes en la realidad de la justicia mexicana. Por ejemplo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) presentó el informe de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Entre los diversos problemas detectados en este ejercicio de consulta, resaltan los de atención a las víctimas de delitos (CIDE, 2017:22):

- Las víctimas no son escuchadas por el ministerio público.
- Faltan vías de acceso expeditas para la reparación del daño.
- Los servicios de atención médica y psicológica son deficientes.
- Existen deficiencias en las acciones de protección y resguardo de las víctimas.
- El plazo de 60 días con prórroga de 30 de las medidas de protección contemplado en el artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales es insuficiente.
- Existe una falta de representación en los procesos; la calidad del trato a las víctimas mejora sustancialmente cuando cuentan con representación.
- Las mujeres víctimas de violencia destacan especialmente por su vulnerabilidad. En estos casos, el personal de las agencias del ministerio público suele ser poco receptivo con

las denuncias de las mujeres y se les trata de disuadir o enviar a acuerdo reparatorio a pesar de que el Código Nacional de Procedimientos Penales lo prohíbe expresamente.

Sobre el proceso de cambio y adaptación por el que debieron transitar las procuradurías, durante los ocho años que duró el plazo de implementación de la reforma penal, la Consulta Nacional confirmó los señalamientos planteados con anterioridad por algunos académicos como Miguel Carbonell (1/3/2016). En el informe reciente se advierte que (CIDE, 2017):

“Desde hace muchos años se conocen los problemas de las procuradurías y se han implementado programas para tratar de mitigarlos. Sin embargo, la mayor parte de las experiencias han fracasado. Las resistencias al cambio son muy difíciles de remontar” (énfasis añadido; p. 29).

“[...] es importante señalar que las procuradurías no han creado procedimientos efectivos para evitar que las prácticas propias de sistema inquisitivo permeen en el funcionamiento del nuevo sistema penal acusatorio. Reflejo de lo anterior es el escaso número de asuntos que son resueltos mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias penales. Sin procedimientos adecuados para gestionar la transición de procuradurías a fiscalías, no debe sorprender que los operadores jurídicos entrenados en el antiguo sistema carezcan de la capacitación necesaria para identificar oportunamente los casos y poner en marcha los mecanismos alternativos” (énfasis añadido; p. 35).

“[...] más de la mitad de las procuradurías locales han buscado una transición hacia un modelo de fiscalía con el objetivo de contar con un órgano más

profesional y autónomo (CIDAC, 2017). Sin embargo, **en muchos de los casos estas transiciones fueron meramente nominales, pues no dotaron de autonomía a la institución (o lo hicieron sólo de manera relativa) y tampoco modificaron sus métodos de trabajo y prácticas institucionales**” (énfasis añadido; p. 58).

Sobre las necesidades de autonomía, la consulta arrojó recomendaciones muy similares a las publicadas hace 14 años por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. En el nuevo ejercicio de diagnóstico se señala que (CIDE, 2017):

“El modelo al que debe aspirarse es el de un fiscal imparcial y autónomo, con amplias facultades de decisión y un buen modelo de supervisión de su labor. Lo mismo ocurre con la evaluación del trabajo ministerial. No existen parámetros claros para hacerlo [...] las procuradurías requieren revisar sus estructuras de tal manera que alineen su organización con el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Ello no ocurre cuando el personal adjetivo supera al personal sustantivo en las instituciones” (énfasis añadido; pp. 24-25).

“El modelo de gestión de los servicios periciales debe garantizar la autonomía técnica de los peritos. En estas condiciones, deben ser capaces de colaborar con las áreas de investigación para proporcionar sus servicios en forma oportuna y con calidad” (énfasis añadido; p. 24).

“La autonomía e independencia de la institución son fundamentales en un esquema de procuración de justicia que responda a las exigencias de un sistema de justicia democrático, como lo es el acusatorio [...] **Quizá la característica más importante del diseño de las nuevas fiscalías reside en que la autonomía en el modelo de procuración de justicia debe garantizar la imparcialidad todos sus operadores ante cualquier tipo de poder o injerencia,** externa o interna, con base en criterios técnicos, profesionalización, estabilidad y rendición de cuentas” (énfasis añadido; p. 59).

Otro problema identificado con anterioridad, y que también se confirma con los resultados de la Consulta Nacional, es la falta de información. La carencia de datos pertinentes, confiables y oportunos es uno de los principales problemas de la procuración de justicia (CIDE, 2017):

“Las deficiencias en la generación y uso de la información son otro elemento estructural que limita

significativamente el adecuado funcionamiento de las procuradurías. Este problema tiene dos grandes vertientes. Por una parte, **la información que usan las procuradurías en sus procesos internos (cuando existe) por lo general tiene mala calidad,** está extremadamente compartimentalizada, amén de que no se utiliza sistemáticamente para la toma de decisiones. Por otra parte, en términos de información pública, **las procuradurías carecen de una visión sistémica que les permita generar, procesar y difundir datos confiables y comparables que den cuenta de la realidad criminal del país**” (pp. 35-36).

En este ejercicio reciente también se hace evidente el problema advertido, desde hace 10 años, por Ana Laura Magaloni (2007): el desconocimiento o incluso rechazo, por parte de algunos actores políticos, a la evidencia empírica disponible. En el informe de la Consulta Nacional se advierte sobre propuestas de contrarreforma, las cuales ignoran o desdeñan la evidencia empírica (CIDE, 2017):

“Una primera recomendación en materia de imparcición y procuración de justicia tiene que ver con la necesidad de que se analicen las estadísticas y las determinaciones judiciales antes de tomar decisiones sobre posibles reformas. Así, por ejemplo, en el caso de la prisión preventiva en donde existe un debate sobre la necesidad de ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa del artículo 19 constitucional, los datos revelan que el ministerio público federal ha solicitado la prisión preventiva en únicamente 20% de los casos y ha obtenido la medida en cuestión en más de 7 de cada 10 solicitudes. Como se observa, la estadística revela un panorama muy diverso al que plantean quienes insisten en reformar de nuevo el texto constitucional” (énfasis añadido; pp. 26-27).

“Las propuestas de reforma requieren de un sustento empírico para su aprobación. Existen muchos planteamientos que se pretenden sustentar en problemas que en la realidad no existen o, al menos, no se presentan de la manera en la que se anuncian en las iniciativas” (énfasis añadido; p. 75)

Un problema reciente, y de especial interés legislativo, fue identificado en la Consulta Nacional en relación con artículo 21 constitucional. Con la reforma de 2008, este artículo ahora dice a la letra que, 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”. Lo cual ya ha sido

interpretado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN; tesis aislada 1a. CCCXIII/2013 (10a.) en el sentido de que el ministerio público continúa teniendo el *control estricto de todas las actuaciones de la investigación* (por lo que la policía debería seguir supeditada al control del MP). Frente a esta interpretación, en el informe de la Consulta Nacional se señala que (CIDE, 2017):

“[...] En un escenario ideal, la investigación de los delitos debe ser planificada, dirigida y ejecutada por los policías o agentes de investigación de manera autónoma, quienes estarían al mando de un equipo o célula de investigación. La función del ministerio público en este esquema sería la de un control posterior, eminentemente jurídico, así como la asesoría respecto de necesidades probatorias y procesales de cada caso en particular” (p. 48)

“En ese contexto [la interpretación de la SCJN], el modelo de investigación a implementar en las fiscalías se encuentra limitado, en el corto plazo, frente al esquema ideal. Esto, pues corre el riesgo de ser considerado inconstitucional. **Por lo tanto, la implementación del modelo idóneo requiere de una reforma constitucional que permita la autonomía de la policía en la investigación de los delitos, así como delimitar el papel del ministerio público a la conducción legal y formalización ante el órgano jurisdiccional**” (énfasis añadido; p. 51).

La conclusión de este ejercicio de Consulta Nacional (CIDE, 2017), es que “los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia enfrentan una grave crisis” (p. 73). Para superar esta crisis, en el documento se incluyen recomendaciones concretas organizadas en distintos ámbitos. A continuación se enlistan algunas de estas recomendaciones pero se sugiere ampliamente revisar a detalle esta sección del documento (pp. 73-83):

- De la Consulta Nacional se desprende que el problema de la ‘puerta giratoria’ se presenta en las agencias del ministerio público y no en los juzgados.
- Se propone reformar los artículos 21, 73, 102 y 116 de la Constitución, a fin de modificar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, otorgar facultades al Congreso para expedir un Código Penal Único, visitar el diseño de la Fiscalía General, y establecer las bases para el

modelo propuesto de procuración de justicia en el ámbito local.

- De igual manera, se deberán impulsar reformas legislativas relacionadas con el Código Penal Único, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General.
- El problema de la delincuencia organizada representa uno de los retos mayores para el conjunto del sistema de procuración de justicia. Existe una reflexión inacabada sobre el alcance del fenómeno, sus bases conceptuales y normativas, así como en relación con los medios para hacerle frente.

6.1 Índice Estatal de Desempeño

Guillermo Zepeda (2017a), junto con la organización Impunidad Cero, publicó recientemente el *Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías*. Éste es un índice compuesto que resume los resultados de los siguientes indicadores:

- Ministerios públicos por cada 100 mil habitantes.
- Presupuesto per cápita de la Procuraduría de Justicia o Fiscalía.
- Carga de trabajo por ministerio público.
- Tiempo promedio de espera de los denunciantes para ser atendidos.
- Porcentaje de efectividad en la resolución de investigaciones en ambos sistemas.
- Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión, respecto de órdenes giradas, más pendientes del año anterior.
- Porcentaje de las personas mayores de 18 años que dicen confiar algo o mucho en el MP local.
- Ponderador cualitativo de política criminal (impunidad en homicidio intencional y porcentaje de sanciones de más de tres años de prisión).

No resulta sorprendente que uno de los principales problemas, que debió enfrentar este investiga-

dor al proponer una medición del desempeño de las procuradurías, fuera la falta de datos oportunos y confiables. Zepeda (2017a) advierte que tuvo que utilizar “los indicadores que pueden generarse con la información más actualizada disponible: información del 2015 publicada en el 2016 [...lo cual implica que] uno de los temas de mayor trascendencia para nuestra sociedad se analiza con evidencia con al menos 14 meses de rezago” (p. 5). Otros esfuerzos recientes de medición, como el *Índice Global de Impunidad 2017*, de la Universidad de las Américas Puebla (Le Clercq y Rodríguez, 2017), también usan datos de 2015, por ser la información pública más reciente.

En particular, la estimación de la impunidad en homicidio intencional utiliza para algunos estados datos de 2012 (entre otros motivos, esto se debe a la decisión del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de suspender la serie histórica de *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*; para una discusión más detallada de esta problemática, ver Galindo, 2016:9-14). En el cuadro 7 se muestra el porcentaje de impunidad del homicidio intencional, por entidad federativa, junto con el año reciente más confiable en el cual se basó la estimación. Este indicador junto con la *proporción de las sanciones privativas de la libertad menores a tres años*, conforman una *aproximación* cualitativa a la orientación de los recursos en la procuración de justicia, que teóricamente deberían orientarse con mayor énfasis a la persecución de los delitos más graves y que más afectan a la sociedad. Pero la calidad de los datos disponibles para ambos indicadores incluso ha disminuido en años recientes. Al respecto, Zepeda (2017a) explica lo siguiente:

“Lamentablemente la calidad de la información de estas variables ha sufrido un creciente deterioro en lo que se refiere a las condenas por el delito de homicidio intencional (doloso). Desde el CNPJ 2013 [Censo Nacional de Procuración de Justicia 2013] del INEGI, **esta información no aparece desagregada por delito ni por intencionalidad y se debe obtener por consultas en los mecanismos de acceso a la información.** Respecto al monto de las sanciones privativas de la libertad, 25% de las condenas se presentan como ‘no especificadas’; la gran mayoría de estos casos no especificados se concentra en

cinco estados para los que se toma la información de años anteriores” (énfasis añadido; p. 28).

“Con la variable de la proporción de las condenas privativas de la libertad menores a tres años, se busca evaluar la focalización de recursos a los delitos de mayor impacto [...] Por ejemplo, en estados como Michoacán y Tamaulipas que tienen altos niveles de violencia, las sanciones penales son muy bajas. En el segundo, el narcomenudeo representa 17.6% de sus sentencias; robos simples, con menos de tres años de sanción, alrededor de 20%; y lesiones y daños derivados de accidentes de tránsito que siguen llegando a sentencia, 14%. El primero no especifica los delitos a los que corresponden sus sentencias y condenas, únicamente los montos de las sanciones de prisión, que, como se puede observar en la gráfica [ver gráfica 3], 83% son menores a tres años, es decir, **en su mayoría se trata de delitos no violentos, algunos no intencionales y todos ellos de bajo impacto social. La demanda y percepción ciudadanas de seguridad no encuentran correspondencia con la oferta de servicios del sistema de justicia penal”** (énfasis añadido; p. 30).

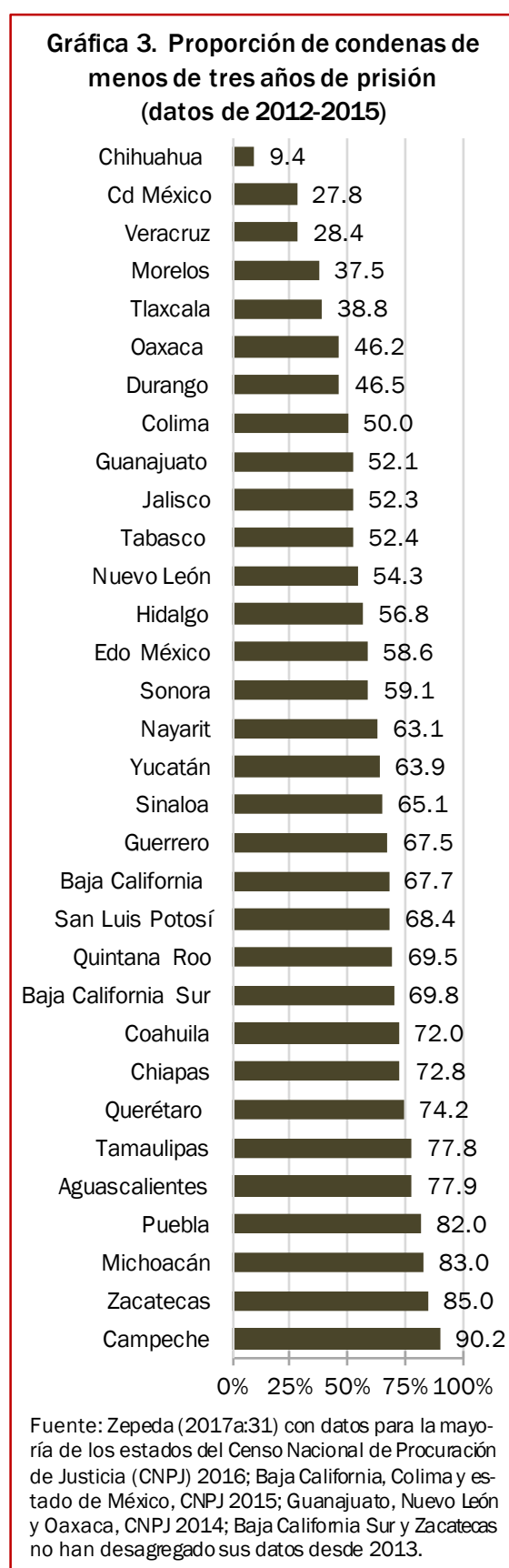
En sus conclusiones, Zepeda reconoció los esfuerzos de algunas entidades que están desarrollando buenas prácticas y modelos adecuados de gestión, con lo que han logrado desempeños destacados, tales como Chihuahua, Baja California, Guanajuato y Nuevo León. En contraste, otras entidades obtuvieron valores deficientes en la mayoría de los indicadores, por lo que su evaluación general es muy baja, como es el caso de Coahuila, Morelos, Jalisco, Veracruz, Tabasco, estado de México, Puebla, Michoacán y Guerrero. En términos generales, después de elaborar este nuevo diagnóstico sobre la procuración de justicia en México, este investigador refrendó la conclusión que ya había expresado 13 años atrás:

“El ministerio público es el corazón de la impunidad: la probabilidad de que una persona cometa un delito y sea puesto a disposición de un juez por el ministerio público es de 0.40 %; en tanto que ya estando ante el juez, la probabilidad de ser procesado y condenado es de 74 %. **Por ello resulta urgente la reforma de las instituciones dedicadas a la procuración de justicia en materia penal y sus modelos de gestión”** (énfasis añadido; Zepeda, 8/11/2017b).

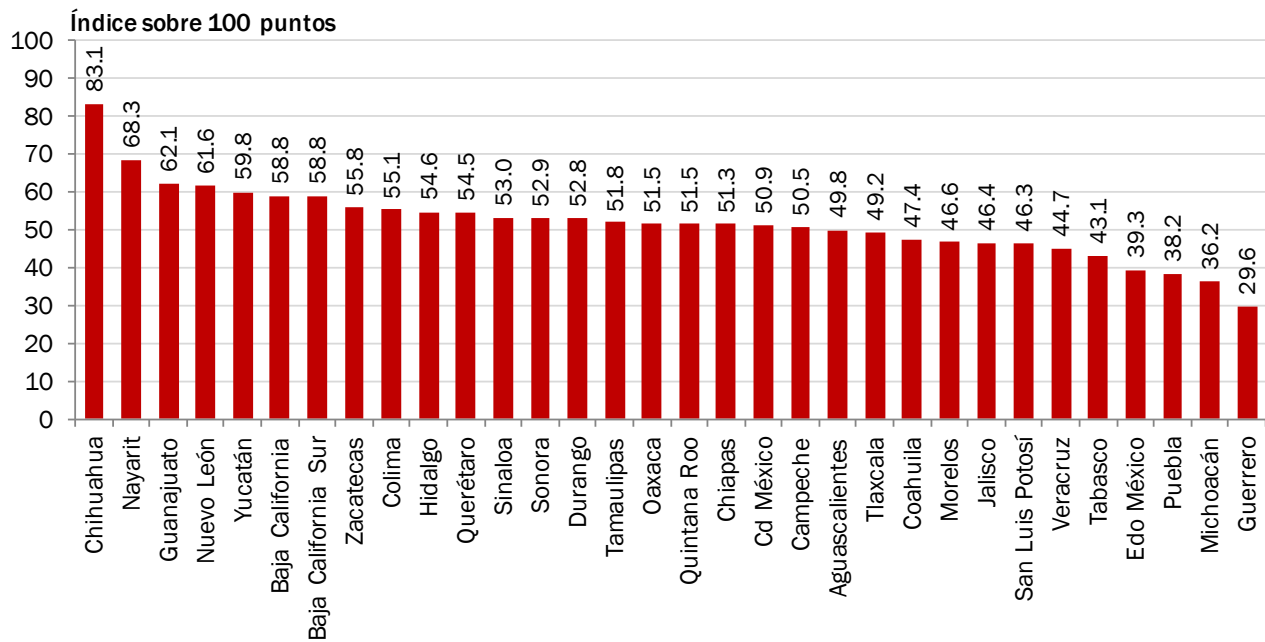
Cuadro 7. Estimación de Impunidad del homicidio intencional, y año reciente más confiable de los datos utilizados.

Entidad	Impunidad del homicidio intencional	Año reciente más confiable de los datos
Aguascalientes	59.0%	2013
Baja California	89.6%	2016
Baja California Sur	58.6%	2014
Campeche	40.6%	2012
Chiapas	67.8%	2013
Chihuahua	85.9%	2014
Cd. México	69.7%	2016
Coahuila	69.9%	2016
Colima	82.9%	2012
Durango	91.4%	2012
Guanajuato	70.0%	2012
Guerrero	96.7%	2016
Hidalgo	48.3%	2016
Jalisco	70.6%	2016
Edo. México	82.1%	2013
Michoacán	89.7%	2016
Morelos	87.4%	2013
Nayarit	73.4%	2012
Nuevo León	78.1%	2016
Oaxaca	83.4%	2013
Puebla	63.7%	2015
Querétaro	47.1%	2016
Quintana Roo	87.4%	2013
San Luis Potosí	64.7%	2016
Sinaloa	87.8%	2014
Sonora	76.7%	2016
Tabasco	73.9%	2016
Tamaulipas	20.2%	2014
Tlaxcala	72.9%	2013
Veracruz	85.2%	2012
Yucatán	26.0%	2016
Zacatecas	68.9%	2013

Fuente: Zepeda (2017a:29)



Gráfica 4. Índice de desempeño de las procuradurías de justicia y fiscalías en materia penal en México.



Fuente: Zepeda (2017a:33).

6.2 Índice Global de Impunidad México

En el Índice Global de Impunidad México (IGI-Mex; Le Clercq y Rodríguez, 2016), se evaluaron distintos aspectos del sistema de justicia penal mexicano y se llegó a una conclusión similar a la de Zepeda (2017). En el IGI-Mex se describe una “cadena impune”, dada por: el número de averiguaciones previas promedio que recibe y conoce un ministerio público de manera anual (datos de 2013), la saturación del sistema para atender las demandas y denuncias, así como la inadecuada administración y asignación de recursos –físicos, humanos y económicos–, todo lo cual deriva en “saturación, ineficiencia, impunidad y discreción” (p. 28). En la gráfica 5 se muestra esta “cadena impune”, la cual implica lo siguiente:

“En un escenario de óptima funcionalidad de las instituciones, podríamos esperar que la cadena impune se acercara más al comportamiento de una distribución descendiente ligeramente escalonada. Esto significaría que por cada carpeta de investigación abierta se identifica un delito, un culpable y un castigo. Es descendente porque hay delitos que no merecen pena privativa de la libertad. Sin embargo, cuando observamos escalonamientos muy altos y

disímiles, nos habla de ineficiencias, vacíos de información e inconsistencias en los datos reportados por los ministerios públicos y tribunales de justicia estatales” (Le Clercq y Rodríguez, 2016:57).

El IGI-Mex es un índice compuesto que valora tres dimensiones: la estructural (para seguridad y justicia), la funcional (también para seguridad y justicia), y la cifra negra delictiva. De especial interés para la presente discusión son las valoraciones estructurales y funcionales de la seguridad (ver gráfica 6), toda vez que sus indicadores se refieren principalmente (casi en su totalidad) a la labor de procuración de justicia. En el caso de la dimensión estructural de la seguridad, los indicadores usados fueron los siguientes:

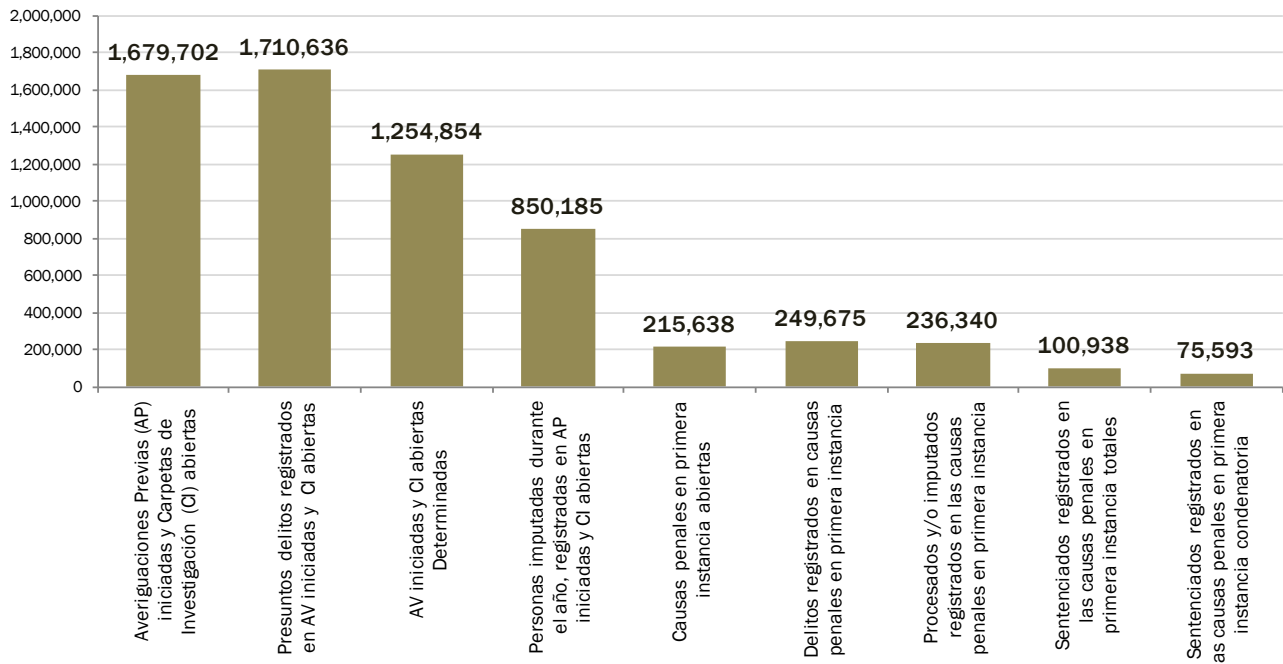
- Personal en las procuradurías por 100 mil habitantes.
- Agencias del ministerio público por 100 mil habitantes.
- Porcentaje de agencias del ministerio público especializadas en delitos graves.
- Agentes del ministerio público por mil delitos registrados.
- Policías judiciales por 100 mil habitantes.

- Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (primer nivel, nivel intermedio, nivel operativo).

Para la dimensión funcional de la seguridad, que podría pensarse como un análisis paralelo (pero en sentido contrario) al de Zepeda, se consideraron los siguientes indicadores:

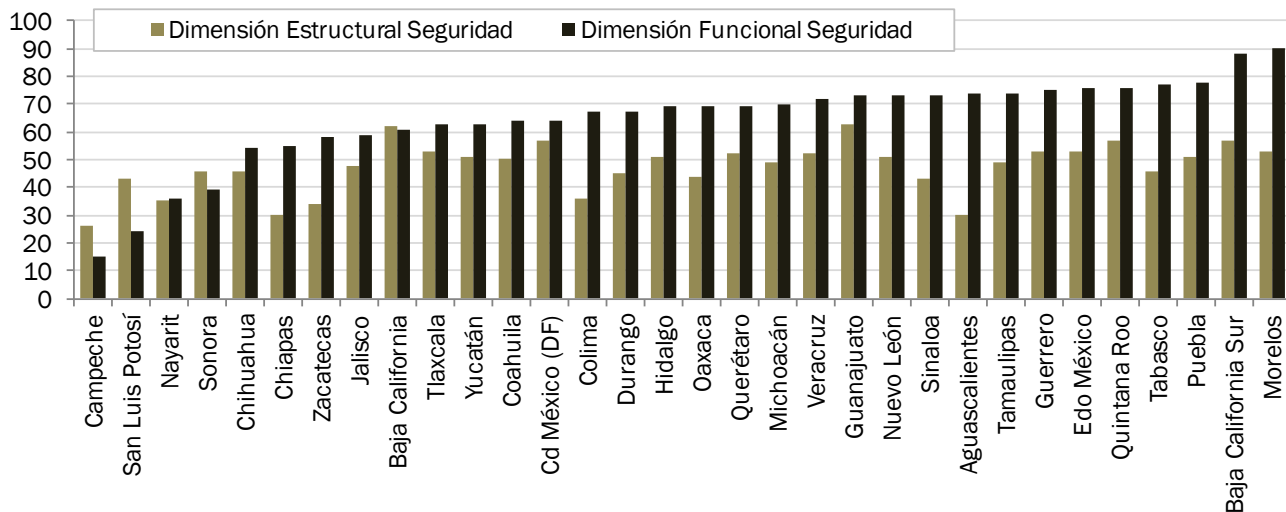
- Presuntos delitos registrados por 100 mil habitantes.
- Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas.
- Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas.

Gráfica 5. “Cadena Impune Nacional”, definida en Índice Global de Impunidad México (datos de 2013).



Fuente: LeClercq y Rodríguez (2016:58) con base en los Censos de Gobierno de 2014 (procuración e impartición de justicia estatales).

Gráfica 6. Índice Global de Impunidad México: valoraciones relacionadas con la procuración de justicia (a mayor valor, mayor aproximación a situaciones de impunidad; datos de 2013).



Fuente: LeClercq y Rodríguez (2016) con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014.

6.3 Problemáticas de la procuración de justicia

CIDAC (2017b) publicó recientemente un diagnóstico de las problemáticas generales y específicas de la procuración de justicia en México, dentro de su documento *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. Durante su labor de seguimiento del proceso de implementación de la reforma penal de 2008, este centro de investigación identificó factores que obstaculizan la adecuada procuración de justicia. Como parte de la problemática general, el equipo de investigadores de CIDAC señala los siguientes factores:

- **Carencia de una visión sistémica de seguridad y justicia.** No se cuenta con una visión general que permita enmarcar la procuración de justicia como parte de una política integral del Estado Mexicano, en la cual se involucre a todas las instituciones que tienen responsabilidad en los ámbitos de seguridad y justicia (p. 6).
- **Transiciones nominales hacia Fiscalías, sin transformación institucional ni diseños y contrapesos que garanticen autonomía.** Muchas de las transiciones hacia un esquema de fiscalía, en las entidades federativas, fueron solamente nominales pues en muchos casos, se mantuvo una subordinación financiera y política al titular del poder ejecutivo (p. 6)
- **Falta de definición de políticas criminales y planes de persecución del delito.** No se han establecido criterios institucionales que permitan a los operadores del sistema de justicia distinguir de forma estandarizada entre delitos de distintas complejidades con el fin de determinar el mecanismo de solución más apropiado (p. 7).
- **Ausencia de un modelo homologado de organización y gestión en las instituciones de procuración de justicia.** Se carece de un modelo homologado de operación de las instituciones de procuración de justicia, el cual permita bases mínimas de estandarización y de adaptación a contextos particulares, de tal

manera que haga posible la comparación y la evaluación de dichas instituciones (pp. 7-8).

- **Uso excesivo de esquemas de especialización por tipo penal y por etapa procesal.** Las instituciones de procuración de justicia han insistido en especializar su operación por tipo de delito (fiscalías especializadas en delitos contra las mujeres, en delitos contra periodistas, en el delito de trata de personas, en casos de personas desaparecidas, etcétera), lo cual ha derivado en una falta de coordinación y comunicación entre las distintas unidades especializadas (p. 8).
- **Violación sistemática de derechos humanos a víctimas e imputados.** Históricamente las instituciones de procuración de justicia han violado de forma sistemática los derechos humanos, tanto de víctimas como de imputados; situación que no se ha corregido con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal (p. 8).
- **Nula credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia.** Los operadores de las instituciones de procuración de justicia, principalmente las locales, se encuentran entre los servidores públicos que menor confianza generan entre la población. Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) es la institución a la que menos confianza se tiene de entre todas las autoridades federales (p. 8).

En el diagnóstico de CIDAC (2017b) también se identifican factores que obstaculizan la operación adecuada de las instituciones de procuración de justicia. La problemática específica de la operación de dichas instituciones está dada por:

- **Ausencia de coordinación entre las instituciones del fuero federal y local.** Se carece de mecanismos efectivos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, así como de tecnologías de la información y de bases de datos inter-gubernamentales (p. 9).
- **Diversidad de criterios de operación, lo cual imposibilita la estandarización y evaluación del desempeño.** La diversidad de criterios no

ocurre únicamente entre la Federación y las entidades federativas, sino también al interior de las propias instituciones; por ejemplo, entre las delegaciones de la propia PGR. Esto propicia prácticas contradictorias al interior de las instituciones, lo cual dificulta el establecimiento de mecanismos de evaluación y obstaculiza la generación de información estadística útil (p. 9).

- **Desarrollo incipiente de sistemas informáticos integrales y ausencia de capacidad de interoperabilidad con las demás instituciones del sector de justicia penal.** Se identificaron dos grandes problemas con los sistemas informáticos: por una parte, se tienen instituciones que no cuentan con un sistema informático propio (principalmente policías, defensorías y áreas de atención a víctimas); por otra parte, los sistemas que existen no fueron diseñados para permitir la interconectividad de las instituciones operadoras ni la trazabilidad de la gestión de los asuntos (p. 10).
- **Desarrollo insuficiente de unidades de apoyo a la investigación.** El desarrollo de unidades de apoyo al proceso penal ha sido incipiente o incluso, nulo. Como ejemplo se menciona la unidad de medidas cautelares del ámbito federal, la cual fue creada dos años y medio después de que comenzó a operar en la Federación el sistema acusatorio (noviembre de 2014; p. 10).
- **Ausencia de mecanismos de supervisión, control y evaluación.** No se han establecido, ni a nivel local ni federal, mecanismos efectivos para la evaluación y el seguimiento, con una visión de mejora continua. En consecuencia, no existen capacidades para generar información de calidad, oportuna, objetiva y válida para la toma de decisiones (p. 10).

La visión general que expresa el equipo de investigadores de CIDAC, es la siguiente:

“La transición hacia fiscalías con autonomía constitucional y en particular el establecimiento de un modelo homologado de investigación criminal, tiene el enorme desafío de soslayar un simple cambio nominal y lograr una verdadera transformación de la

procuración de justicia en el país. En ese sentido, se trata de un proceso de largo plazo que, sin embargo, requiere de una estrategia que incluya acciones en el corto y el mediano tiempo.

“En primer lugar, **la transición debe acompañarse de las adaptaciones normativas necesarias, como la revisión del artículo 21 constitucional y la emisión de las leyes orgánicas**, con la finalidad de eludir la diversidad de interpretaciones y criterios, así como dotar de certeza tanto al proceso de transición como a la operación misma.

“Asimismo, es necesario establecer un esquema de gradualidad tanto de reconversión personal y traspaso de los recursos, así como para la resolución paulatina de casos vigentes. **Este proceso debe contemplar una estrategia de gestión de cambio, así como la desburocratización escalonada de los procesos y esquemas de trabajo**, con la finalidad última de transitar de una función de administración de expedientes a una función de investigación criminal.

“Por otro lado, **es fundamental la articulación de un esquema de indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento y monitoreo permanente al proceso de transición**. El establecimiento de mecanismos efectivos de supervisión, control y evaluación dotarán al proceso de una visión de mejora continua, a partir de información objetiva para la toma de decisiones” (énfasis añadido; CIDAC, 2017b:32).

6.4 Diagnóstico institucional de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República entregó en febrero del presente año un diagnóstico institucional al Senado de la República, titulado *Hacia un modelo de procuración de justicia: diagnóstico y plan de trabajo* (PGR, 2017), el cual fue puesto a disposición pública a través de las páginas oficiales del gobierno federal y del Senado:

- <https://www.gob.mx/pgr/documentos/hacia-un-nuevo-modelo-de-procuracion-de-justicia-diagnostico-y-plan-de-trabajo>
- http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf

En la sección introductoria del diagnóstico se reconoce que la “arquitectura institucional” de la PGR es inadecuada para cumplir cabalmente con los retos del nuevo sistema acusatorio:

“1. La arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República no es la idónea para soportar cabalmente los procesos que exige el Sistema de Justicia Penal Adversarial, como lo mandatan, en esencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Tampoco para evitar que las prácticas deficientes que se desarrollaban en el sistema inquisitivo mixto se hereden [...]

“Por arquitectura institucional se entiende: las normas internas, los procesos, organización, capital humano, información y tecnologías integradas para la consecución de objetivos” (PGR, 2017:3).

Se reconocen también los problemas de saturación del sistema de justicia penal, por ejemplo: “el 65.54% de los asuntos que ha conocido esta Procuraduría en los últimos dos años se encuentra sin decisión alguna” (PGR, 2017:10). Los motivos identificados de esta baja eficiencia fueron:

“De los datos anteriores, se percibe que una de las causas probables por las que no se atienden los asuntos puede encontrarse en una **debilidad en las habilidades de investigación** que impide una mayor prontitud en el desahogo de los asuntos que atiende la institución, **aún en aquellos casos iniciados con detenido**.

[...] la efectividad de la conducción de la investigación en la procuración de justicia en el ámbito federal **se supedita principalmente a la detención en flagrancia** y puesta a disposición por parte del *primer respondiente* ante el Ministerio Público de la Federación.

[...] **las investigaciones que se realizan sin detenido no terminan por identificar a los presuntos responsables de los hechos que se persiguen**, dejando las carpetas de investigación sin actuaciones que permitan resolverlas en algún sentido.

“Es posible también que la debilidad en la investigación de los delitos tenga por causa que los agentes del Ministerio Público de la Federación, hagan un **uso escaso de las herramientas de análisis e investigación que proveen las Unidades de Análisis Criminal** [...]

“Esas deficiencias en el desarrollo de las habilidades de investigación resultan características en el sistema de justicia penal inquisitivo, donde la mayor parte de los asuntos que concluían una sentencia, eran aquellos que iniciaban con detenido, sea en flagrancia o en flagrancia equiparada; donde quedaban, generalmente, pendientes de una decisión, los asuntos que iniciaban sin detenido.

“La saturación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por debilidad en las habilidades de investigación sigue siendo una característica del sistema penal inquisitivo, lo que se desprende que, inclusive a la fecha, aún existen 74,310 averiguaciones previas pendientes de atenderse de conformidad con el sistema tradicional” (énfasis añadido; PGR, 2017:10-12).

En adición a esta “debilidad en las habilidades de investigación”, el diagnóstico también reconoce el uso ineficiente de las herramientas del nuevo sistema. Es decir, una “mínima derivación de asuntos por parte de las Unidades de Atención Inmediata, hacia el empleo de las diversas herramientas proporcionadas por el Sistema de Justicia Penal Acusatorio” (p. 12), como son los mecanismos alternativos de solución de controversias, las soluciones alternas y las formas de terminación anticipada.

“Como se advirtió, una de las causas de saturación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio puede encontrarse en **las escasas habilidades de los agentes del Ministerio Público supervisores para identificar los casos que pueden terminarse o concluirse mediante formas alternas a un juicio oral**, por lo que a la fecha se sigue privilegiando la judicialización. Lo que puede explicarse, por la tendencia a continuar atendiendo los asuntos que llegan a la Procuraduría General de la República, de la misma forma en que se realizaba en el sistema tradicional inquisitivo” (énfasis añadido; PGR, 2017:13).

Las carencias identificadas no sólo se refieren a las “habilidades” de los servidores públicos, sino también a problemas con la infraestructura y con la reglamentación interna. Por ejemplo, dos situaciones relacionadas con las herramientas del nuevo sistema: “sólo 4 de las 35 unidades administrativas, en las que las y los facilitadores desempeñan sus funciones, cuentan con una sala de conciliación” (p. 16); “en la institución no se cuenta con protocolos de actuación, guía y derivación de asuntos para medios de solución de controversias en materia penal” (p. 16).

En el diagnóstico se enfatiza la poca y mal coordinada capacitación que han recibido los servidores públicos, así como la “subutilización” del servicio profesional de carrera:

“Se advierte además un uso frecuente de la Designación Especial en el caso de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación [...]”

“El Servicio Profesional de Carrera se encuentra subutilizado como un instrumento para asegurar una adecuada selección, ingreso, promoción y ascenso del personal que labora en la institución, lo que evita también, que genere un sentido de pertenencia basado en el reconocimiento, que permita a la vez, fomentar y premiar el desarrollo de las habilidades necesarias para operar en el esquema de un sistema penal acusatorio [...]”

“Es importante resaltar que este esquema dual de contratación, que se decanta por la contratación por designación especial, era propio de la arquitectura institucional desarrollada por la Procuraduría General de la República en el contexto del sistema inquisitivo penal, **por lo que es factible presumir que las prácticas de contratación que a la fecha persisten no se han modificado, pese el decreto por el que se declaró la entrada en vigor del sistema penal acusatorio**” (énfasis añadido; PGR, 2017:19-20).

Cabe remarcar los hallazgos del diagnóstico sobre el uso de tecnologías de la información. La PGR cuenta con tres grupos o categorías de sistemas, utilizados para dar soporte a: *i*) la administración; *ii*) las actividades sustantivas; y *iii*) la obtención de estadística institucional. Los problemas identificados con estos tres sistemas son:

“Los tres grupos de sistemas se caracterizan por una gran dispersión, ya que son autónomos, **no se comunican entre sí y operan como sistemas cerrados en islas de control, por lo que no hay posibilidad real de vinculación entre los mismos.**”

“[...] ante la falta de respuesta que las áreas reciben de parte de la unidad administrativa responsable de la tecnología, se ha consolidado como una práctica generalizada que las áreas desarrollen sus propios sistemas sin el orden y estructura que se requiere.”

“Lo anterior ha traído como consecuencia que estos sistemas sean funcionales para la operación específica para la que fueron diseñados, **pero que no respondan a condiciones mínimas de seguridad, trazabilidad, comunicación entre sistemas y alimento de información a una sola base de datos estructurada**” (énfasis añadido; PGR, 2017:21-22).

Para resolver estos y otros problemas, en el documento se enfatiza que, un primer paso consiste en

reconocer, al menos, las siguientes situaciones y necesidades clave (PGR, 2017:30-31):

- Existe poca confianza ciudadana en las instancias encargadas de la procuración de justicia en México.
- No existe aún una verdadera independencia técnica y operativa de los agentes del Ministerio Público de las procuradurías y fiscalías del país.
- Las estructuras institucionales son muy heterogéneas y, por ello, disfuncionales y muy poco comunicativas.
- Se requiere de un servicio de carrera que permita el desempeño eficaz y eficiente de sus integrantes y que incentive la permanencia y los ascensos.
- Se necesita articular un programa integral y transversal de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos.
- Es indispensable uniformar la normatividad institucional interna de las procuradurías y fiscalías de todo el país, para consolidar el sistema penal acusatorio.
- Es necesario el diseño e implementación de un modelo unificado de tecnologías de la información que coadyuve en la interoperatividad de los actores del nuevo sistema de justicia penal.

Por último, vale la pena insistir en las conclusiones de la propia PGR en torno a la autonomía e independencia con las que debería contar:

“La independencia, hay que subrayarlo, no se logra en automático con la creación de tal suerte de organismos constitucionales, sino, precisamente, mediante la profesionalización de los operadores jurídicos, la homologación de los procedimientos y de las estructuras institucionales, así como de la creación de mejores condiciones de trabajo y estabilidad en el empleo [...] En este sentido, **es impostergable el fortalecimiento de la carrera ministerial, policial y pericial, que la convierta en una ruta profesional atractiva para los jóvenes especialistas de cada una de las disciplinas**” (énfasis añadido; PGR, 2017:32).



REFLEXIONES FINALES

Desde principios de la década pasada, el Estado Mexicano cuenta con diagnósticos académicos que han alertado sobre la necesidad de transformar radicalmente el funcionamiento de la justicia penal, con especial énfasis en la etapa de procuración de justicia. Desde hace más de 10 años se identificó a esta etapa como el “embudo de la justicia” (ver Zepeda, 2004), toda vez que la evidencia empírica disponible mostraba –y aún lo hace (ver LeClercq y Rodríguez, 2016)– que en esta etapa ocurría el mayor ‘bloqueo’ al flujo del proceso penal, dando lugar a situaciones que posibilitan la impunidad.

Es también desde la década pasada que el Estado Mexicano cuenta con propuestas articuladas para la reforma integral del sistema de justicia penal. En el presente reporte hemos reseñado las propuestas del *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003). Y también hemos mencionado algunas de las propuestas más recientes, destinadas específicamente a mejorar la procuración de justicia, publicadas en el *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia* (CIDE, 2017) y en los *Lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal* (CIDAC, 2017b).

No obstante, y a pesar de los diagnósticos y propuestas publicadas durante las dos últimas décadas, la reforma integral al sistema de justicia penal continúa enfrentando férreas resistencias. Buena parte de estas resistencias se origina en la percepción de que existen dos doctrinas o ideologías contrapuestas, las cuales, en igualdad de solidez argumentativa, se orientan hacia la protección de los derechos humanos o bien, hacia el combate eficiente de la delincuencia organizada. Esta percepción pudiera encontrar algún sustento en los tratados internacionales referidos en la tercera sección del presente reporte; sin embargo, esta percepción es errónea en cuanto a la supuesta solidez argumentativa de ambas doctrinas, toda vez que la evidencia empírica disponible brinda sustento sólo a una postura: la impulsada desde

hace más de una década por académicos y organizaciones de la sociedad civil (lo cual se muestra en las secciones primera y sexta del presente reporte, así como en las subsecciones 2.1 y 4.3). Incluso el diagnóstico reciente publicado por la propia Procuraduría General de la República, con el título de *Hacia un modelo de procuración de justicia: diagnóstico y plan de trabajo* (PGR, 2017), brinda mayor soporte empírico y refuerza las conclusiones de esta misma postura (ver ONUDH, 2003; Zepeda, 2004, 2017; LeClercq y Rodríguez, 2016; CIDE, 2017; CIDAC, 2017b).

Así como ocurre en el ámbito internacional con los debates medioambientales, no ocurre que se tengan dos doctrinas enfrentadas en igualdad de circunstancias, sino que se tiene una postura cimentada en el análisis de la evidencia empírica disponible, frente a la cual se pretende oponer una postura ideológica que carece de fundamentación analítica. En este sentido, y como escribiera Ana Laura Magaloni hace exactamente diez años, uno de los mayores obstáculos que enfrenta la transformación integral de la justicia penal mexicana, continúa siendo el rechazo que manifiestan algunos sectores en contra de los hallazgos empíricos (ver Magaloni, 2007; y subsección 2.1 del presente reporte). Por este motivo, no sobra repetir una de las recomendaciones emanadas del reciente ejercicio de Consulta Nacional (CIDE, 2017:75):

- Las propuestas de reforma requieren de sustento empírico para su aprobación. Existen muchos planteamientos que se pretenden sustentar en problemas que en la realidad no existen o que al menos, no ocurren de la forma en que se exponen en las iniciativas.

Los conjuntos articulados de propuestas que aquí se han reseñado no son los únicos relevantes para las discusiones actuales. Existen otros documentos que también vale la pena revisar a detalle por incluir recomendaciones específicas para la edificación institucional de la Fiscalía General de la República. Estas otras recomendaciones también pueden ayudar a cumplir de la mejor forma el

compromiso establecido en la reforma constitucional de 2014, conocida como *político-electoral* (DOF, 10/2/2014). Dos ejemplos recientes y muy relevantes, son la *Situación de Independencia y Autonomía del Sistema de Procuración de Justicia en México* (Colectivo #FiscalíaQueSirva, 2017), y los *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías* (FJEDD, DPLF y CEJA, 2017).

Dada la importancia de estas dos últimas publicaciones, cabe reseñar algunas de sus propuestas que mejor revelen la magnitud de la transformación institucional que se estima necesaria. La primera es una obra conjunta de un colectivo de organizaciones civiles, académicos, víctimas y

líderes empresariales; la cual fue presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como parte de la audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017. En el cuadro 8 se muestran los puntos mínimos identificados por este colectivo para la construcción de un nuevo modelo de procuración de justicia en México.

De entre los puntos mínimos identificados en este documento, resalta la necesidad de diseñar y ejecutar un modelo que regule la transición de la Procuraduría General a la Fiscalía General de la República. Las recomendaciones en torno a este modelo de transición, son las siguientes (Colectivo #FiscalíaQueSirva, 2017:35):

Cuadro 8. Puntos mínimos identificados por el Colectivo #FiscalíaQueSirva para un nuevo modelo de procuración de justicia en México, presentados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	
Mínimos del modelo de transición	Mínimos del estatuto fiscal
<ul style="list-style-type: none"> Reformar los artículos Décimo Sexto y Décimo Noveno transitorios del Decreto (DOF, 10/2/2014), para evitar el pase automático de todo el personal de la Procuraduría General a la Fiscalía General de la Republica (incluyendo al propio Procurador). Procedimiento que regule la transición de los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales, así como el desahogo de las averiguaciones previas en curso. Transición gradual de recursos, sujeta a a escrutinio, evaluación y concurso. Unidades de Transición que gestionen el traslado de casos de investigación, evitando el sobreesimientom masivo y la saturación de las nuevas cargas de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> Perfiles detallados, vinculantes, orientados al mérito y a la idoneidad técnica para seleccionar Fiscal General y fiscales especializados. Procedimientos de selección y remoción públicos que garanticen la participación de la sociedad civil, la libre promoción y la igualdad de oportunidades. Mecanismos de control que garanticen transparencia y supervisión ciudadana. Mecanismos parlamentarios de rendición de cuentas. Mecanismos de remoción respetuosos del debido proceso. Servicio profesional de carrera basado en honestidad, ética, especialización técnica y respeto irrestricto de los derechos humanos. Eliminación de la prohibición de reinstalación de funcionarios del sistema de procuración de justicia.
Mínimos institucionales	Mínimos operativos
<ul style="list-style-type: none"> Autonomía funcional: la Fiscalía debe actuar sin subordinación a ningún otro poder público. Modelo de gestión adecuado a las dinámicas del sistema de justicia penal acusatorio y del sistema de ejecución de penas. Modelo de investigación flexible que cuente con recursos técnicos y materiales para investigar eficazmente fenómenos de criminalidad compleja, macrocriminalidad y graves violaciones a derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Eficiencia: eliminar burocracia excesiva, lentitud, descoordinación, sobrecargas y ausencia de resultados. Reglas claras de atracción y conexidad. Plan de Política de Persecución Penal y programa de priorización. Fiscalías especializadas en delitos electorales, corrupción y violaciones graves a derechos humanos. Fortalecer la defensa de las víctimas. Mecanismos internos de control sobre servidores públicos. Independencia de los servicios periciales.
Fuente: elaboración propia con base en Colectivo #FiscalíaQueSirva (2017).	

- ▶ **Los artículos Décimo Sexto y Décimo Noveno transitorios** [del Decreto de la reforma *político-electoral*; DOF, 10/2/2014] **deben reformarse** para que no haya un pase automático del Procurador General como primer Fiscal General, ni del personal que actualmente labora en la PGR a la nueva FGR.
- ▶ **Plataforma de transición:** Debe existir un procedimiento que regule la extinción de la Procuraduría General a la Fiscalía General de la República, el destino e incorporación o no a la nueva entidad de los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General y el desahogo de las averiguaciones previas, los programas de retiro de los servidores públicos y el concurso para la integración de la Fiscalía acorde al servicio profesional de carrera.
- ▶ **Transición gradual de recursos:** El traslado de recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la PGR a la nueva FGR, debe estar sujeta a escrutinio, evaluación y concurso, y no hacerse automáticamente.
- ▶ **Traslado de casos de investigación:** Deben crearse unidades de transición para gestionar los casos antiguos o en curso, evitando, por una parte, el sobreseimiento masivo de causas penales por formalismos sin atender el fondo de la investigación y por otra, la saturación inicial de las nuevas unidades.

Con respecto al segundo ejemplo de publicación reciente, y relevante, se trata de un conjunto de estándares internacionales, enfocados en la situación de Latinoamérica, elaborado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Fundación para el Debido Proceso, y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (FJEDD, DPLF y CEJA, 2017). En este documento se sistematizan estándares para garantizar la autonomía de la procuración de justicia, así como las experiencias latinoamericanas al aplicarlos, esto con el fin de “acompañar el proceso” de transformación de la Procuraduría General a la Fiscalía General de la República en México (p. 10).

Por principio, este documento enfatiza que, para lograr fiscalías independientes y autónomas no es suficiente el reconocimiento constitucional de estos atributos, sino que es indispensable el cumplimiento de otros principios que refuercen estas características. El primero de estos principios es la autonomía de las fiscalías respecto del poder ejecutivo, no sólo en materia orgánica o patrimonial, sino también para la no-injerencia en el desarrollo de sus funciones. El segundo principio es su independencia respecto del poder legislativo, para evitar que las y los legisladores intenten influir en las decisiones de los fiscales. Otro elemento que garantiza la independencia es el contar con un presupuesto adecuado, sobre el cual las fiscalías tengan un control autónomo (pp. 17-18).

A partir de estos principios, los estándares internacionales son presentados en este documento según dos grandes categorías. Primero, todo lo relacionado con el Fiscal General, como son los requisitos y procedimientos de nombramiento, remoción, duración y mecanismos de control (pp. 19-30). Segundo, lo referente a las y los fiscales (agentes del ministerio público), como es el fortalecimiento de sus procesos de investigación del delito, el establecimiento de un servicio profesional de carrera, y las medidas para la seguridad de los propios fiscales (pp. 32-43).

Sobre el Fiscal General, se señala el tipo de perfil requerido, el diseño de procedimientos de nombramiento y remoción, así como la duración de su mandato (amplio y que no coincida con los plazos de renovación de los órganos políticos; ver cuadro 9 con ejemplos latinoamericanos). Muy especialmente, el documento señala la necesidad de contar con controles internos a las facultades del Fiscal General:

“En el presente documento se identifican tres formas posibles de generar mecanismos de control [...]: la creación de fiscalías territoriales con niveles importantes de autonomía funcional, la creación de fiscalías especializadas con competencia material por tipos delictivos, y la creación de entidades que asumen las funciones de gobierno de las fiscalías [órganos colegiados asesores o consejos del ministerio público]” (FJEDD, DPLF y CEJA, 2017:29).

Cuadro 9. Comparación de la duración de los mandatos de los Fiscales Generales en Latinoamérica

País	Duración del mandato	Posibilidad de reelección	Regulación
Perú	3 años	Sí. Dos períodos más	Art. 37 Ley MP
El Salvador	3 años	Sí	Art. 13 Constitución
Guatemala	4 años	Sí	Art. 251 Constitución
Colombia	4 años	No	Art. 249 Constitución
Honduras	5 años	Sí. Un período más	Art. 1 y 22 Ley MP
Bolivia	6 años	No	Art. 228 Constitución
Ecuador	6 años	No	Art. 6 Ley MP
Chile	8 años	No	Art. 85 segundo párrafo Constitución
México	9 años	No	Art. 102 apartado A Constitución

Fuente: FJEDD, DPLF y CEJA (2017:28).

En relación con la autonomía funcional de las y los fiscales (agentes del ministerio público), se remarca en el documento la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera, el cual incluya procesos y criterios de selección, nombramiento y ascenso, así como la especificación de las condiciones de servicio, estabilidad en el cargo y el régimen de traslados y rotaciones. Se indica, además, que deben establecerse criterios para definir la relación de las y los fiscales con las directrices e instrucciones, es decir (p. 35):

- no deben estar obligados a obtener una aprobación para adoptar medidas en el ejercicio de sus funciones;
- deben tener derecho a solicitar que las instrucciones que les sean impartidas, lo sean por escrito, y todas las instrucciones que reciban deben estar debidamente fundamentadas y abiertas al escrutinio;
- tienen el derecho a estar exentos de cumplir órdenes ilegales o que sean contrarias a las normas profesionales o éticas; y
- las instrucciones impartidas por autoridades distintas de los propios fiscales deben ser transparentes y estar sujetas a las pautas establecidas para proteger la real independencia de los y las fiscales, y para que así se perciba.

Por último, es importante remarcar que deben tomarse medidas específicas para garantizar la seguridad de las y los fiscales, y de sus familiares. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como la Relatora Especial de Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, han establecido la obligación del Estado de garantizar la seguridad de las y los fiscales y sus familiares, lo que comprende la evaluación de riesgos, protección en caso de amenaza o de violencia y la realización de investigaciones (pp. 40-41). Además, es muy importante recordar que: “Al igual que los demás ciudadanos, los y las fiscales deben gozar de los derechos de libertad de expresión, creencias, asociación y reunión” (p. 42).

De hecho, las y los altos funcionarios de las fiscalías –Fiscal General y fiscales especializados o regionales– deben gozar de cierta inmunidad judicial, a fin de protegerlos de enjuiciamientos injustificados en el ejercicio de sus funciones profesionales. Sin embargo, la inmunidad nunca debe ser aplicada en los casos de delitos graves, incluyendo acusaciones de corrupción. La inmunidad tiene que ser limitada y cumplir con su propósito de proteger la independencia de los profesionales de la justicia, por lo que los mecanismos de control deben procurar un balance entre la autonomía de los fiscales y la rendición de cuentas contra la corrupción (pp. 42-43).

REFERENCIAS

- Arriaga, L. (2008). "Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México". *Revista El Cotidiano*, 150:83-87.
- ASF (2016a). *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría de Desempeño: 14-0-04U00-07-0043*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0043_a.pdf
- ASF (2016b). *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Otorgamiento de Subsidios para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría de Desempeño: 14-0-04U00-07-0044*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0044_a.pdf
- ASF (2014a). *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría Forense: 12-0-04U00-12-0402*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0402_a.pdf
- ASF (2014b). *Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal - Capacitación. Auditoría de Desempeño: 14-0-03110-07-0032*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0032_a.pdf
- ASF (2014c). *Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal - Infraestructura. Auditoría de Desempeño: 14-0-03110-07-0033*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0033_a.pdf
- Bergman, Marcelo et al. (2014). *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Carbonell, M. (1/3/2016). "El tsunami penal". México: *El Universal*, sección de Opinión.
- Carbonell, M. (2013). "La reforma constitucional en materia penal: luces y sombras", en Astudillo, C. y Carpizo, J. (coord.) *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- CAT (2012). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)*. CAT/C/MEX/CO/5-6, Ginebra: Comité Contra la Tortura, Naciones Unidas.
- CIDAC (2017a). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- CIDAC (2017b). *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- CIDAC (2016). *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- CIDAC (2015). *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CIDE (2017). *Informe Ejecutivo 2017 de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CEEAD (2012a). *El anterior y el nuevo sistema de justicia penal*. México: Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C.
- CEEAD (2012b). *Juicio oral*. México: Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C.
- CDHDF (2011). *Aspectos básicos para comprender la reforma constitucional en materia de justicia penal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Colectivo #FiscalíaQueSirva (2017). *Situación de Independencia y Autonomía del Sistema de Procuración de Justicia en México. Informe de Audiencia. Audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017. 161 Período Ordinario de Sesiones CIDH*, México: Colectivo #FiscalíaQueSirva.
- Díaz, I. (2011). "El nuevo modelo de justicia penal mexicano: el paradigma del debido proceso ante compromisos internacionales". *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, 24:6-40.
- DOF (10/2/2014). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". México: *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF (18/6/2008). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado

- B del artículo 123)". México: *Diario Oficial de la Federación*.
- FJEDD, DPLf y CEJA (2017). *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*. México: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.
- Galindo, C. y Ramírez, S. (2016). *Reforma a la Justicia Penal: del silencio de los expedientes a los juicios orales y públicos*, México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Galindo, C. (2016). "Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico". *Temas estratégicos*, No. 37. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Garza, R. (2011/05). "Presunto Culpable", *Gatopardo*, edición de marzo de 2011. Disponible en <http://www.gatopardo.com/ReportajesGP.php?R=61>
- Le Clercq, J.A. y Rodríguez, G. (coord.) (2017). *Índice Global de Impunidad 2017*. México: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>
- Le Clercq, J.A. y Rodríguez, G. (coord.) (2016). *IGI-MEX. Índice Global de Impunidad México 2016*. México: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf
- Magaloni, A. (2007). "La reforma judicial: diagnósticos empíricos versus recetas legislativas", *Reforma judicial: Revista Mexicana de Justicia*, 10:61-74.
- Madrazo, A. (2014) *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*. México: Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Madrazo, A. y Guerrero, A. (2012) "Más caro el caldo que las albóndigas". *Nexos*.
- ONUDH (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- ONU (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Organización de las Naciones Unidas
- ONU (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Organización de las Naciones Unidas.
- Presidencia de la República (9/3/2007). *Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Subsecretaría de Enlace Legislativo.
- PGR (2017), *Hacia un modelo de procuración de justicia: diagnóstico y plan de trabajo*, México: Procuraduría General de la República.
- SAD (2008). *Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (Proceso Legislativo)*. México: Subdirección de Archivos y Documentación, Cámara de Diputados.
- SCJN. (2013). *Tesis 1a. CCCXIII/2013 (10a). Ejercicio de la Acción Penal. Interpretación del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SESNSP (2017). *Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de acciones octubre 2016 – junio 2017*. México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf
- SETEC (2017). *Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de acciones: octubre 2016 – junio 2017*. México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.
- Zamora, J. (2012). *Justicia penal y derechos fundamentales*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Zepeda, G. (2017a). *Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías*. México: Impunidad Cero. Disponible en: http://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf
- Zepeda, G. (8/11/2017b). "Es más fácil que te toque la Lotería que la justicia", *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/11/08/indice-estatal-desempeno-las-procuradurias-fiscalias-2017/>
- Zepeda, G. (2004). *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 51.

Autonomía de las Fiscalías y Nuevo Sistema Acusatorio.

Noviembre de 2017

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita. Impreso en México

Números anteriores de Temas estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Carlos Galindo y Susana Ramírez. Los autores agradecen las sugerencias de Raúl Zepeda, Alberto Serdán y demás asistentes al seminario interno del IBD.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Galindo, C., y Ramírez, S. (2017). "Autonomía de las Fiscalías y Nuevo Sistema Acusatorio". *Temas estratégicos*, No. 51. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General de
Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.