

LA RECONFIGURACIÓN INQUISITORIAL DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO

Patricia GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reconfiguración del sistema inquisitorial en la etapa de investigación del proceso penal acusatorio.* III. *La institución del Ministerio Público.* IV. *El juez imparcial e independiente.* V. *La defensa penal pública.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El rumbo que tomará la consolidación del modelo de justicia penal acusatoria, tanto en el sistema penal federal como en las entidades federativas, depende del reconocimiento e identificación que haga la autoridad sobre los problemas estructurales y funcionales que atraviesan las instituciones policiales, de procuración y administración de justicia, en temas relevantes que continúan rezagados y sin el auspicio de políticas públicas apropiadas.

El cambio cultural de la justicia penal mexicana constituye en muchos de sus componentes, un problema técnico de reingeniería de las instituciones. Bajo ese tenor, las mejoras en la eficacia y eficiencia de los servicios de justicia deben trazar una línea transversal que incida en la adopción de políticas públicas de diversa índole para el ejercicio responsable y ético de las funciones que desarrollan las partes y el juez en el modelo acusatorio.

Uno de los componentes principales está en la detección y eliminación de un buen número de esquemas organizacionales y administrativos de naturaleza inquisitorial, que ahora han mutado a la operatividad del sistema acusatorio, que reflejan sin duda la fuerza de la cultura jurídica tradicional y la banalización con la que se asumió el proceso de implementación de la reforma procesal penal en México.

* Investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En el presente y en el futuro, corresponde prever y resolver los problemas que se presentaron durante el proceso de implementación. En la medida en que seamos capaces de visualizar futuros problemas, en esa medida se irán solucionando, y, otros, lamentablemente se resolverán una vez que hayan detonado. Por esa razón, los objetivos trazados en la reforma constitucional de 2008, logrados o no, respecto a las materias más relevantes, deben evaluarse técnica y políticamente.

Dos aspectos que están reconfigurando el sistema inquisitivo en nuestro país, son motivo de nuestro estudio. El primero, que deriva de la investigación del delito que se ha desarrollado sin metodología alguna para documentarse en una desarticulada “carpeta de investigación”, y el segundo, que se refiere a las prolongadas audiencias públicas y orales con intervenciones innecesarias de las partes, además de una desafortunada dirección y conducción del juez de control o del tribunal de enjuiciamiento. Por otra parte, observamos una defensa penal pública sin autonomía institucional en la mayoría de las entidades federativas, con una dependencia marcada y representativa de un apéndice en la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial de la Federación.

Así, la mayoría de los países latinoamericanos han transitado de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio. En unos más rápido que en otros han ido abandonando viejas prácticas inquisitoriales para incorporar nuevos métodos, técnicas y procesos que en el ejercicio procesal se convierten en una verdadera garantía de los derechos ciudadanos frente al poder punitivo estatal.

No debemos perder de vista que el sistema acusatorio ofrece una amplia perspectiva de logros y beneficios. Para demostrarlo, basta con verificar lo que antes había en el sistema mixto predominantemente inquisitorial en México y lo que ahora se superó con el sistema acusatorio, tanto en materia de investigación penal como en la función jurisdiccional. Sin embargo, en el actual proceso de consolidación del modelo acusatorio, el diseño e implementación de nuevos esquemas procesales que acercan la justicia penal cotidiana a los ciudadanos se enfrentan grandes resistencias de cultura institucional, que señalamos a continuación.

II. RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA INQUISITORIAL EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Nadie duda que el balance del cambio de paradigma procesal en México, desde la dimensión legislativa, es positivo y ampliamente reconocido. Des-

taca como acierto de primer orden, la creación de una legislación procesal uniforme para todo el país: el Código Nacional de Procedimientos Penales, que incorporó el sistema penal acusatorio al procedimiento penal mexicano. Sin embargo, la estrategia en el proceso de implementación, que abarcó un periodo de ocho años (2008-2016), mostró graves fallas, y continúa reflejando expectativas ciudadanas insatisfechas.

Aunque la existencia de las leyes no garantiza por sí misma su consecuente aplicación. Advertimos por esa razón que la dimensión normativa impulsada durante los citados ocho años de implementación, ahora enfrenta para su cumplimiento efectivo una serie de obstáculos relacionados con las instituciones y los actos de ejecución, que concentra el traslado de prácticas inquisitivas a la función que realizan policías, fiscales, jueces y defensores.

De esas prácticas, que son verdaderas áreas de riesgo, aparece en primer término la dilación procesal de las investigaciones, que llevará al colapso del sistema de investigación criminal. Es urgente la instalación de un mecanismo a nivel nacional que desarrolle actividades de supervisión, monitoreo, seguimiento de casos y evaluación. Sin duda, la demora endémica tiene su razón de ser en los métodos y procedimientos propios del sistema inquisitivo que han mutado al sistema acusatorio.

En segundo, puede identificarse otra área de riesgo que objetivamente deriva de las cargas de trabajo administrativo que soportan los fiscales, porque absorben tareas diversas de la investigación e invierten más del cincuenta por ciento de su tiempo a realizarlas; por ende, este fenómeno obstaculiza el análisis cuidadoso de los problemas que subyacen en determinadas investigaciones. Incluso, la práctica cotidiana muestra que en la mayoría de las fiscalías estatales, e, incluso, en las fiscalías del orden federal, no tienen un sistema eficiente de gestión en materia de procuración de justicia que mediante una plataforma informática incorpore y aplique protocolos de actuación mínima,¹ con la finalidad de que se facilite y proporcione mayor eficacia y eficiencia al trabajo en equipo de fiscales, policías y peritos en la investigación criminal.

Las prácticas inquisitoriales se han trasladado subrepticamente a la operatividad del sistema acusatorio. Sólo como ejemplo: hay cuestiones tan

¹ El protocolo de actuación mínima guía a los fiscales, policías, peritos en los diversos actos procesales y en materia sustantiva desde la especialidad por delitos; además, permite evaluar utilizando indicadores de desempeño la eficacia de las investigaciones que realizan. Una aspiración ideal es concentrar en las carpetas de investigación el resultado sustancial de dichos instrumentos idóneos para la adecuada operatividad del procedimiento penal acusatorio. Esta clase de protocolos sirven para el funcionamiento cotidiano del subsistema de procuración de justicia y son distintos de los protocolos nacionales que se han elaborado y que contienen directrices generales a observar por los servidores públicos.

irrelevantes como la elaboración de informes por escrito, que continúan siendo una práctica institucional constante, que afecta la eficacia y eficiencia de los procesos internos, debido a la inversión en tiempo de los fiscales en tareas administrativas y otras dirigidas a satisfacer órdenes de los mandos “superiores”. Esta exigencia se acentúa aún más por la falta de una plataforma sistémica e informatizada que agrupe carpetas digitales,² en las que concentren la información relevante que debe compartirse y que facilite la consulta de los casos en tiempo real y directamente por quien esté autorizado para hacerlo.

Por otra parte, la policía de investigación a nivel nacional trabaja con mayor lentitud, pues no ha modificado sus procesos, procedimientos y métodos de trabajo en la investigación policial. En lo general, continúa inmersa en prácticas inquisitivas, que paralizan las actividades indagatorias por la dependencia de campo que conservan frente a los fiscales y peritos. De manera que la autonomía técnica en las funciones policiales de investigación del delito continúa ausente en la mayoría de los casos penales. Para revertir los problemas descritos, resulta imprescindible, como ya lo hemos mencionado en otra obra,³ administrar técnicamente las investigaciones, de ahí que

La eficiencia de las instituciones policiales radica en operar con un sistema de organización y administración... Ese sistema dará certeza al contenido de los actos procesales que lleve a cabo el policía; permitirá la integración sistémica y permanente de un esquema de inteligencia policial; evitará que se presenten casos de impunidad ... y será probable que por fin disminuyan los espacios de corrupción.

Desatender la instalación de un sistema de organización y administración policial trae como resultado mantener las inercias del sistema inquisitivo en el sistema acusatorio, principalmente en el trabajo de equipo que

² El artículo 50 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al señalar que las partes siempre tendrán acceso a las carpetas digitales, explica que el contenido de esas carpetas son los registros de audiencias y complementarios. Sin embargo, en el artículo 51 adjetivo ordena que durante todo el proceso penal se podrán utilizar los medios electrónicos en todas las actuaciones para facilitar su operación, incluyendo el informe policial; así como también podrán instrumentar, para la presentación de denuncias o querellas en línea que permitan su seguimiento. Por tanto, lo ideal sería la integración de carpetas digitales también para los registros de la investigación que actualmente están en las carpetas de investigación que tramitan bajo la cultura escriturista los agentes del Ministerio Público en la preparación de sus casos penales.

³ González, Rodríguez Patricia L. *La policía de investigación en el sistema acusatorio mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013, p. 93.

deben realizar los fiscales, policías y peritos, debido a que de acuerdo con el número de casos que trabajan es insignificante, pues en forma excepcional interactúan en equipo, sobre todo cuando se trata de asuntos de notoriedad mediática y alarma social o lo hacen también en ejercicios de aprendizaje, tratando de insertar una buena práctica institucional, sin dirigir la mirada hacia la realidad, que por el considerable número de investigaciones se requiere de mecanismos informatizados eficientes, que garanticen una eficiente comunicación de la información relevante y en el diseño de estrategias procesales.

Los problemas funcionales descritos imponen la urgente necesidad de llevar a cabo la instrumentación del sistema policial, para que homologue las buenas prácticas institucionales, sobre todo por la complejidad de algunas investigaciones actuales, tales como aquellas relacionadas con los delitos por hechos de corrupción, que exigen mayor rigor técnico y científico en el desarrollo de una carpeta de investigación; el robo de hidrocarburo, la trata de personas, la delincuencia organizada, entre otros. En este tipo de casos, la eficiencia en los resultados dependerá de policías que posean competencias técnicas y científicas del más alto nivel para el desarrollo de la investigación criminal.

Observamos también que la burocratización excesiva dentro de los procesos internos (trámites innecesarios) del Ministerio Público y la equivocada concepción acerca de lo que constituyen las carpetas de investigación congestionan las actividades tendentes a una eficaz investigación criminal. Este resultado aparece tangible en el informe del titular del Ministerio Público de la Federación⁴ que rindió al Senado de la República, en el cual se menciona que en un periodo de dos años (24 de noviembre de 2014 a 31 de diciembre de 2016) iniciaron 63,059 carpetas de investigación. Y que el estatus que guardan 41,331 carpetas de investigación muestran que los asuntos que contienen están pendientes de resolución o avance en las investigaciones, por lo que esa cifra revela una demora neta, atribuible a diversas causas que han instalado la reconfiguración inquisitorial del procedimiento penal acusatorio.

Ahora bien, las fallas están relacionadas con un inoperante modelo de organización y administración de casos, que traba el desempeño eficiente de los fiscales y policías, además de que contribuye a un desenlace indeseado: el colapso del sistema de investigación criminal. Por consiguiente, lo anterior evidencia que el modelo de gestión procesal no se ha construido sobre

⁴ Diagnóstico institucional realizado por la Procuraduría General de la República, titulado “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia, Diagnóstico y Plan de Trabajo”, presentado a la Mesa Directiva del Senado de la República el 15 de febrero de 2017.

la base de trabajos en equipo, conducción y liderazgos institucionales. Sigue el diseño lineal del sistema inquisitivo con formatos rígidos, además de una serie de actos procesales innecesarios, lo que promueve la inactividad y dependencia funcional absoluta de los integrantes de la policía hacia los fiscales, que en varias entidades federativas y en el sistema penal federal aparece reflejada en la precaria participación en las investigaciones (continúan enviando oficios de investigación, que en su mayoría no tienen respuestas que arrojen resultados contundentes sobre una investigación).

En consecuencia, tampoco hay un diseño institucional de seguimiento, monitoreo y evaluación de las diversas instituciones procesales que integran el sistema penal acusatorio, virtud de que no se ha diseñado la política pública dirigida hacia la creación de suficiente infraestructura, adquisición de equipos y contratación de especialistas de otras disciplinas que contribuyan al adecuado funcionamiento de la procuración de justicia, y que son indispensables para cumplir con los objetivos inicialmente trazados en la reforma constitucional del 18 de junio de 2008.

Ambas cuestiones, junto a la insuficiente e irregular capacitación que se brindó a los integrantes del Ministerio Público, no hacen más que preservar los índices de impunidad ante el incremento de casos que ingresan al sistema de procuración de justicia, y que están sin investigar con la profundidad requerida.

Asimismo, a nivel nacional está presente un proceso errático en la toma de decisiones tempranas para la selectividad de los asuntos que ingresan al sistema de procuración de justicia y la falta de autonomía interna de los fiscales para hacerlo, lo que provoca una causa más para el colapso del sistema de investigación criminal. Por ejemplo: han trasladado las funciones de los facilitadores que aplican los mecanismos alternativos de solución de controversias, con las funciones del personal que atiende las unidades de atención temprana, lo que ha impedido la despresurización del sistema de investigación criminal, ante la burocratización de la solución de los conflictos penales mediante la justicia alternativa.

De ahí que el diagnóstico de la Procuraduría General de la República⁵ muestra al respecto, una cifra alarmante: solamente 151 casos se derivaron a mecanismos alternativos de solución de controversias, de un universo de 63,059 carpetas de investigación iniciadas en un periodo de dos años.

Hay que utilizar bases empíricas, datos que muestren el día a día en el funcionamiento del proceso penal acusatorio, que desvelen los hechos de mayor relevancia procesal.

⁵ *Op. cit.*, p. 9.

Así lo expresa Carolina Villadiego Burbano⁶ cuando afirma:

...aunque en los últimos treinta años América Latina ha adelantado distintas reformas a la justicia, la confianza en el sistema de justicia no ha mejorado significativamente. Algo que ha faltado en el tipo de reformas descritas es una evaluación sistemática de los cambios. Las reformas han sido atomizadas e involucran a múltiples actores con intereses diversos, y tal vez por ello se han expandido sin una evaluación seria. En cualquier caso uno de las lecciones aprendidas es que los cambios normativos por sí solos no transforman las prácticas ni la cultura jurídica y que la efectividad de la reforma no está en su diseño normativo, sino en su proceso de implementación, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, en el sistema penal mexicano la gradual implementación del sistema acusatorio en las entidades federativas, hasta su improvisada instalación en el sistema penal federal a partir de noviembre de 2014, ha ignorado este proceso integral de monitoreo, seguimiento y evaluación del proceso penal acusatorio. A pesar de que el artículo decimosegundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales ordenó que el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de justicia debía constituir un “Comité para la Evaluación y Seguimiento”.

En síntesis, las debilidades institucionales del Ministerio Público en el nuevo entorno procesal también se manifiestan en la insuficiente utilización y falta de infraestructura para la aplicación de mecanismos de solución de controversias, a sabiendas de que el éxito de la reforma procesal en México depende de la sistemática aplicación de la justicia penal alternativa. Lo mismo puede decirse del procedimiento abreviado, de la suspensión condicional del proceso y de los acuerdos reparatorios. Sólo deben acompañarse de un sistema de supervisión, monitoreo y seguimiento de casos judiciales, para medir y evaluar la calidad de las decisiones judiciales.

III. LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Desde la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, en gran parte hay una tendencia inocultable al colapso del sistema de investigación criminal, del territorio nacional. El problema principal está en el aumento de los casos que han ido ingresando, los que cada vez son más,

⁶ Villadiego Burbano, Carolina *et al.*, *La reforma a la justicia en América Latina. Las lecciones aprendidas*, Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Nacional Friedrich Ebert Stiftung, 2016, p. 43.

y que en un elevado porcentaje permanecen sin resolver, instalando así un monumento a la impunidad. La inactividad institucional y la pasiva actitud de los titulares de algunas instituciones constituyen uno de los factores determinantes en la reconfiguración inquisitorial del sistema acusatorio mexicano.

En la institución del Ministerio Público venimos de un sistema mixto con prevalencia de rasgos inquisitoriales, fuertemente escriturizado, con inercias y burocracias complejas, que conviven aún con fallas estructurales en un sistema de garantías. Aumenta la impunidad, y no hay una política pública que fortalezca la policía de investigación mediante un modelo de organización y administración policial que incorpore un sistema de inteligencia innovador, para el esclarecimiento de los hechos en delitos que representan cierto grado de complejidad.

Otras dificultades reflejan la política institucional que ha planteado reformas urgentes e improvisadas en el Ministerio Público, a lo que se suma la falta de recursos humanos especializados y las enormes dificultades presupuestales, que han impedido la planificación de largo plazo para el proceso de consolidación.

En contraposición, hay un diagnóstico puntual de algunas las organizaciones sociales, que han dado seguimiento a la reforma procesal penal, y que tienen coincidencias con la academia y con la investigación: evitar la instalación definitiva de la reconfiguración inquisitorial en el procedimiento penal acusatorio.

Una de esas coincidencias se centra en señalar que el Ministerio Público necesita con urgencia la aplicación de una política pública de largo plazo, que exige la toma de conciencia pública de la necesidad de esta nueva estrategia, así como de las acciones sucesivas de corrección o estímulo que se vayan sucediendo de un nivel a otro en un verdadero ciclo de cambios hacia la consolidación del sistema acusatorio. Además, la introducción de un esquema de incentivos, con la finalidad de que los integrantes del Ministerio Público internalicen la política pública como de largo alcance, y que los cambios vinculados a dicha institución tienen que dejar de ser vistos sólo como problemas de la “práctica jurídica” y su desfase con la doctrina procesal científica. Sin atender otros temas de igual o mayor importancia que subyacen a los problemas jurídicos, y que requieren de otras disciplinas para una solución de conjunto.

Los titulares del Ministerio Público deben tener claro que la *estructura y funcionalidad de las nuevas fiscalías están relacionadas con el desarrollo de políticas públicas, tendentes a resolver las tensiones sobre la procuración de justicia, que ahora debe resolver sobre la vigencia de los derechos humanos, en una sociedad que exige la resolución de delitos no sólo de la criminalidad común,*

sino de fenómenos criminales complejos y extendidos, como los que representa la criminalidad organizada o la relacionada con delitos de corrupción política y administrativa.

Por tanto, las nuevas fiscalías deberían concentrarse en sacar adelante políticas de transformación de largo plazo, contra la opinión de quienes promueven el populismo penal, en el que plantean soluciones de corto plazo, que han venido empeorando los problemas de operatividad del Ministerio Público y dejan de lado una alternativa de solución basada en la reingeniería institucional como política pública.

En tales circunstancias, el conjunto de problemas que hemos mencionado hay que encararlos bajo la lógica de las políticas públicas. La modernización del Ministerio Público en nuestro país necesita ineludiblemente de una planificación de largo plazo con nuevos instrumentos de supervisión, monitoreo y evaluación, donde los avances y retrocesos serán ineludibles, pero controlables, a partir de datos de la realidad que permitan la corrección oportuna.

Por lo tanto, es urgente que se instale la unidad orgánica que institucionalmente diseñe y aplique con una mirada integral, políticas públicas dirigidas a la adaptación de la institución a nuevos retos y cambios en el proceso de consolidación del sistema acusatorio. La mencionada unidad con especialistas diversos entre otros estudios haría análisis de economías de escala confrontando los resultados hasta el momento obtenidos, para sugerir las áreas de oportunidad y recomendaciones que lleven a la normalización y adecuado funcionamiento del sistema penal acusatorio. Las mediciones cuantitativas y cualitativas tendrían que considerar principalmente los aspectos disfuncionales que están vigentes en la actividad cotidiana de los integrantes del Ministerio Público, tanto en las entidades federativas como en el Ministerio Público de la Federación.

Como ejemplos de disfuncionalidad podemos citar la escasa capacidad del sistema de persecución penal para realizar investigaciones complejas, que requieren actividades multidisciplinarias y la colaboración de otras instituciones gubernamentales; la falta de base de datos especializada y organizada por delitos que lesionan gravemente bienes jurídicos fundamentales, además de todos aquellos que afectan los recursos públicos que provocan graves daños sociales. En este tipo de asuntos, las fiscalías y la policía de investigación continúan trabajando bajo esquemas conservadores y similares a las indagaciones que se realicen en delitos menores o aquellos cometidos en flagrancia. Asimismo, los fiscales siguen encubriendo ilegalidades cometidas por policías, sin atender el principio de objetividad ni denunciar

abusos y señalar al interior de su institución los errores policiales en la investigación de los delitos.

Las disfuncionalidades descritas, sin duda son manifestaciones claras de la tradición inquisitorial, y no agotan la complejidad de los problemas que están enfrentando los integrantes del Ministerio Público.

Una parte importante de la solución a los problemas enunciados en párrafos precedentes radica en la creación de un modelo de organización y administración de casos que ingresan al sistema de investigación criminal, con objetivos, reglas y patrones de funcionamiento, acordes a las necesidades de las investigaciones que se realizan en las distintas regiones de nuestro país, y en el que se incorporen con firmeza los mecanismos alternativos de solución de controversias, a fin de que los integrantes del Ministerio Público superen la visión eminentemente adversarial que poseen respecto de los casos que investigan y llevan a juicio oral. Por ende, el cambio cultural es uno de los retos mayúsculos para esta institución.

Debemos internalizar mediante la razón la necesidad de los mecanismos alternativos de solución de controversias. El cambio radica en la educación jurídica y las capacitaciones especializadas que reciban los servidores públicos. Hay que atender la línea de pensamiento que atinadamente señala

Corresponde que los profesionales del Derecho sean más eficientes, para lo cual deben concientizarse y modificar sus hábitos y patrones culturales, rechazando el rol de “perro de presa” que se lanza indiscriminadamente sobre todo oponente. El abogado debe estar preparado para resolver problemas tanto o más que para defender exclusiva y exhaustivamente a una de las partes en conflicto.⁷

Esta es sin duda una de las funciones que está ausente en los integrantes del Ministerio Público, y que requiere de una política pública sostenible de largo alcance para el mejoramiento de la justicia penal en México.

En consecuencia, desvanecer el fantasma de la reconfiguración inquisitorial en el sistema acusatorio implica una nueva manera de pensar sobre el tipo y la calidad del trabajo de los integrantes del Ministerio Público y el modo como sus actividades cotidianas deben ser acompañadas por nuevas formas de conducción que asuman quienes ejercen funciones de dirección.

⁷ Highton, Elena I. y Álvarez, Gladys S., *Mediación para resolver conflictos*, 2a. ed., Buenos Aires, Ad Hoc, 2004, p. 399.

IV. EL JUEZ IMPARCIAL E INDEPENDIENTE

Ahora, en el sistema penal acusatorio mexicano, la facultad jurisdiccional está a cargo de dos tipos de tribunales: los jueces de control, que tienen la función de velar por el adecuado desarrollo de las etapas de investigación e intermedia, y los tribunales de enjuiciamiento, que tienen a su cargo resolver, en un juicio oral y público, los procesos penales que hayan llegado hasta esta última etapa. Entre estos dos tipos de tribunales no hay una relación jerárquica.

Ambos fueron creados por la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, en los siguientes términos: el párrafo trece del artículo 16 constitucional crea la figura del juez de control; señalan que

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

En cambio, el artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instala la figura del juez del tribunal de enjuiciamiento al establecer que “El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente”; es decir, distinto de los jueces de control que tienen atribuciones para velar por el cumplimiento de garantías desde el inicio del procedimiento penal hasta finalizar la etapa intermedia. Con esto, indudablemente la reforma instaló un sistema judicial eficiente y garante de los derechos humanos.

El mal o buen funcionamiento de los tribunales de la justicia penal, ahora sí depende del grado de profesionalización y especialización de los jueces, pero sobre todo de la organización y estructura que requieren los tribunales de control y de enjuiciamiento penal, incorporando a especialistas y profesionales de la administración y organización de los tribunales.

Los desafíos del sistema judicial mexicano están principalmente en la designación de jueces profesionales e imparciales, aunque el principio de imparcialidad está siendo comprometido en la actual organización del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales estatales. La norma constitucional ordena la separación de funciones entre el juez de control y el juez del tribunal de enjuiciamiento; sin embargo, en la práctica jurídi-

ca tienen atribuciones para resolver el juicio público y oral. La infundada justificación se reduce a señalar que los jueces de control pueden erigirse en tribunal de enjuiciamiento “siempre que no hayan resuelto previamente sobre los hechos que van a juzgar en la audiencia de juicio”; sin tomar en consideración la influencia que tiene en las decisiones judiciales el corporativismo judicial, que puede provocar una grave afectación en la imparcialidad judicial.

En materia federal, una vez que entró en vigor en todo el territorio nacional el Código Nacional de Procedimientos Penales (16 de junio de 2016), se asignaron tres jueces por entidad federativa, que realizan funciones de jueces de control y después se erigen en jueces del tribunal de enjuiciamiento para la resolución de casos que llegan a juicio oral. Además, uno de los jueces realiza funciones de administrador de tribunales.

Esta insuficiencia institucional de titulares en los tribunales de control y en los tribunales de enjuiciamiento lesiona la esencia del proceso penal acusatorio en torno a la separación constitucional que debe darse entre los jueces que tramitan las causas en calidad de garantes de los derechos fundamentales frente a los que deciden el conflicto penal, situación que se encuentra en abierta confrontación con las normas y principios de un moderno Estado constitucional de derecho, debido al corporativismo judicial mexicano.

Lo anterior provoca suspicacias, que revelan la probabilidad de incumplimiento del derecho a un juez imparcial. De ahí, que resulta indispensable contar con suficientes jueces de control que resuelvan sobre las pretensiones de las partes durante el proceso penal y designar jueces de tribunal de enjuiciamiento dedicados exclusivamente a resolver el conflicto penal en un juicio público, concentrado y oral.

A ese contexto debe añadirse que tampoco hay criterios de especialización para los jueces o de distribución del trabajo equitativo por tipo de audiencia, debido a la falta de jueces y de suficiente personal especializado que se haga cargo de las tareas administrativas en un moderno concepto de la administración de tribunales. De esto ha surgido una práctica recurrente del sistema anterior, que consistía en solicitar al Ministerio Público que no hiciera consignaciones sin detenido, hasta en tanto los jueces logran desahogar otras causas en trámite que tenían acumuladas. Esta situación que actualmente se viene presentando, constituye un claro reflejo de la reconfiguración del sistema inquisitivo en el sistema acusatorio.

Por otro lado, no hay un modelo de gestión claramente asumido por jueces y magistrados que maximice la eficiencia recurso-tribunal y que se organice fuertemente sobre la base de una administración técnica y profe-

sionalizada. En los poderes judiciales que cuentan con los servicios especializados de un administrador, el propio sistema judicial no les ha permitido asumir el liderazgo que les corresponde en el proceso de consolidación. El derecho a una justicia pronta e imparcial está en juego, y hay que encararlo con todas las herramientas jurídicas, administrativas y políticas que estén al alcance y que se hayan probado en otras latitudes su eficacia.

El segundo problema tiene relación con una cierta incapacidad institucional que están exhibiendo, para absorber un flujo de causas de cierta exigencia, lo cual se traduce en atrasos en la celebración de las audiencias programadas en sus agendas diarias, duración excesiva de las mismas, y, en general, falta de eficiencia en la gestión del flujo de audiencias. Lo anterior se debe a que en algunos poderes judiciales les conceden a los jueces un tiempo irrisorio para atender las audiencias, cuando ya tienen que concluir para continuar la siguiente audiencia programada. Sumada esta falla en la metodología de las audiencias, encontramos otros defectos en la litigación oral debido a la inseguridad de los conocimientos adquiridos por fiscales o defensores, que hacen las audiencias más largas de lo que en rigor requieren, además de que con frecuencia las intervenciones de las partes en la audiencia se extienden innecesariamente, sin que aparezca la intervención técnica del juez que dirige con eficacia una audiencia.

Los aludidos comportamientos de las partes y del juez hacen resurgir el fantasma inquisitorial que se reconfigura en el procedimiento penal acusatorio, debido a las cuestiones irrelevantes tratadas en las audiencias con el empleo de un lenguaje cargado de ritualismo inaceptable y de tecnicismos que desdibujan la naturaleza de las audiencias públicas, ante la complacencia de los jueces, que tampoco parecen del todo seguros de cuándo pueden intervenir, y además exigir a las partes avanzar o concretizar con un lenguaje sencillo y claro. Esta situación ha sido advertida por Luis Pásara⁸ cuando expresa: "...el lenguaje de los procedimientos judiciales es incomprensible para la población, con excepción de aquellos operadores del sistema que son los abogados. Ni siquiera las oficinas de comunicación... han sido capaces de utilizar un lenguaje accesible por los ciudadanos de a pie".

Asimismo, al concluir las intervenciones de las partes, varios jueces suspenden las audiencias y se van a los despachos u oficinas, donde los casos son fallados conjuntamente con el apoyo de auxiliares o subalternos del tribunal. Esta práctica infringe la idea misma de audiencia y de la oralidad en los procedimientos y promueve prácticas inquisitivas indeseables para el

⁸ Pásara, Luis, *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 37.

adecuado funcionamiento del modelo acusatorio adoptado constitucionalmente.

Uno de los aspectos más graves que afectan la esencia del proceso penal acusatorio es el debate que actualmente se presenta entre actores políticos, que aseguran que los altos índices de impunidad se deben a la escasa posibilidad que tienen los jueces para la aplicación de la prisión preventiva. Aunque su duración máxima disminuyó en la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, sigue presentando casos alarmantes de abuso, debido a una inexacta interpretación del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A un año de haberse instalado el procedimiento penal acusatorio en todo el territorio mexicano, algunos gobernadores y funcionarios federales, ante su incapacidad para aplicar una eficaz política pública de prevención social del delito, culpan al sistema acusatorio de la alarmante impunidad. Ante esa incapacidad institucional buscan resolver con la prisión preventiva los problemas de inseguridad y de violencia provocada por los grupos criminales de la delincuencia organizada. De ahí que promueven una reforma a la norma constitucional para imponer esta medida cautelar excepcional en los delitos de portación de arma de fuego y el denominado robo de hidrocarburo, que en los últimos años han repuntado en la estadística criminal y provocado alarma social.

No se han percatado de que la prisión preventiva es la violencia inquisitorial, es la muerte espasmódica del sistema acusatorio mexicano a la que contribuyen la presión mediática y social, ocasionadas por el desconocimiento que se tiene de los procesos de democratización de las instituciones de justicia en nuestro país.

Como suele ocurrir, en un cambio de paradigma de esta envergadura, la reforma procesal penal nace y se instala en gran parte del territorio nacional con la férrea oposición de actores políticos y sin una adecuada política de comunicación social, de ahí que haya atravesado una serie obstáculos en el proceso de implementación, y ahora en el proceso de consolidación presenta una férrea resistencia ante las fallas estructurales y funcionales no resueltas. Para remontarlas, sobre la marcha habrá que evaluar y corregir, con el propósito de evitar una nociva reconfiguración del sistema inquisitivo en el proceso penal acusatorio mexicano.

V. LA DEFENSA PENAL PÚBLICA

La autonomía de la defensa penal pública debe mantenerse con un sentido crítico en las entidades federativas y en el Instituto de la Defensoría Pública

Federal, hasta lograr que esta noble institución adquiriera completa y definitiva autonomía técnica en las funciones y presupuestal para la administración de sus recursos humanos, financieros y materiales.

Por otro lado, es urgente la especialización de la defensa penal pública ante la presencia de otros problemas que surgen a raíz de violaciones sistemáticas y graves a los derechos humanos. Visibilizado el fenómeno de la tortura, resulta importante ahora, que la defensa penal esté familiarizada con los procedimientos para probarla o descartarla. Por ejemplo, la aplicación del Protocolo de Estambul.

Esta nueva generación de reformas en el proceso de transformación de la justicia penal acusatoria impone la necesidad de establecer dentro de la práctica jurídica el estudio de algunas especialidades que doten de información, conocimiento, habilidades y destrezas a los defensores del ejercicio privado o social para la defensa de sus representados en las imputaciones que hagan los fiscales sobre algunos delitos relacionados con hechos de corrupción, delitos ambientales, financieros, y otros asociados a la delincuencia organizada.

En la mayoría de las defensorías públicas de los estados no hay infraestructura ni recursos humanos y financieros para que los defensores tengan posibilidades de llevar a cabo una investigación exhaustiva e independiente. Su labor requiere del respaldo de técnicos y científicos forenses para la construcción de pruebas técnicas y científicas, o bien, para refutarlas. Por otro lado, es manifiesta la reconfiguración inquisitorial en el proceso penal acusatorio, en el rol del defensor penal público, específicamente en la concordancia y aceptación tácita que en muchos casos asume, respecto de los actos de investigación y las actividades procesales de los fiscales, pues no tienen un plan de investigación independiente que facilite el diseño de un litigio estructural y sostenido.

Hay mucho que trabajar para consolidar un sistema de defensa penal público de calidad, en la prestación de los servicios a los probables imputados. La capacitación y especialización permanente resulta una necesidad ineludible, a fin de que estén plenamente seguros de las funciones trascendentales que llevarán a cabo a lo largo del proceso penal acusatorio. La visión integral, por supuesto incluye adoptar en beneficio de su representado los mecanismos alternativos de solución de controversias. Para lograrlo, es importante que, como lo mencionan reconocidas juristas⁹ latinoamericanas, “Los abogados tienen que cambiar su mentalidad pleitista y capacitarse

⁹ Highton, Elena I. y Álvarez, Gladys S. *Mediación para resolver conflictos*, 2a. ed., Buenos Aires, Ad Hoc, 2004, pp. 400 y 401.

para actuar en sistemas alternativos... los juristas deben estar preparados tanto para ayudar a otros, sean éstos sus clientes o la comunidad, para seleccionar el método más apropiado a la resolución de una disputa...”.

La deficiencia en las capacitaciones a los defensores se hace notar, ante la pasividad con la que actúan un número importante de ellos. Por lo general no realizan una investigación independiente, que los conduzca al ofrecimiento de eficaces elementos probatorios dirigidos a refutar la teoría del caso del fiscal o para disminuir las consecuencias y sanciones jurídicas que pudieran recibir los probables imputados. Un número considerable de defensores públicos no han internalizado el tema de la presunción de inocencia, y en la práctica jurídica se allanan a la petición de prisión preventiva.

Asimismo, resulta indispensable que los defensores se despojen del rol inquisitorial que los convertía en la práctica cotidiana como “colaboradores de la justicia”, en detrimento de los derechos de sus representados. Todavía en el sistema penal federal prevalece la resistencia institucional de separarse del refugio presupuestal y el apoyo administrativo que les proporciona el Poder Judicial de la Federación.

VI. CONCLUSIONES

Varias dificultades y obstáculos atravesó el proceso de implementación del sistema penal acusatorio mexicano, de tal forma que en el trayecto quedaron sin resolver un considerable número de problemas propios de una primera y segunda generación de reformas legislativas (por ejemplo: la indispensable Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y un código penal — único — para toda la República mexicana), administrativas y financieras. Por esa razón, es indudable que la identificación y reconocimiento de estos problemas necesitan con urgencia de nuevas respuestas institucionales.

La unificación de la legislación penal mexicana tiene ventajas enormes, que facilitarán la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales. El futuro código penal para toda la República mexicana tendrá el desafío de concretar la despenalización de figuras delictivas que hace tiempo cayeron en desuso o que pueden ser atendidas por el derecho administrativo sancionador e incorporar delitos (conductas) que respondan a las nuevas realidades sociales y económicas, así como la exhaustiva revisión y modificación de delitos tímidamente regulados, como los delitos por hechos de corrupción, ambientales, fiscales, económicos, etcétera.

Los avances tecnológicos y científicos en nuestro país brindan condiciones idóneas para instalar a nivel nacional en el funcionamiento de las

fiscalías, un modelo homologado de persecución penal estratégica y estructural, con la actualización y capacitación especializada hacia los integrantes del Ministerio Público, conectado a un sistema lo suficientemente flexible e innovador de mecanismos alternativos de solución de controversias que despresuricen el sistema de investigación criminal.

En otras latitudes, estos mecanismos de acceso a la justicia, de acuerdo con Blanco Suárez, se considera “como mecanismos para dotar de mayor racionalidad a la persecución del delito” y agrega que “El sistema asume que no pueden ser objeto de investigación «todos» los hechos que se denuncien”, y que por ende deben desarrollarse criterios con base en los cuales se decidirá cuáles de tales presuntos ilícitos serán objeto de persecución penal.

En general, la reforma procesal no ha implicado cambios en la arquitectura y funcionamiento policial, más allá de la implementación de estructuras de “acompañamiento” en las investigaciones que realizan los fiscales y en indagaciones aisladas que realizan. En la práctica jurídica las policías en nuestro país mantienen las antiguas estructuras y organización de trabajo, que provocan obstáculos y demoras en la coordinación eficiente que debería darse entre fiscales, peritos y policías.

Ésa es la razón por la que la actuación policial se reduce en un elevado número de carpetas de investigación, a la entrega de informes policiales, que contienen la actividad que desarrolla el policía que ha sido calificado de “primer respondiente”. El descrito estado de cosas evidencia la urgente instalación de un sistema de organización y administración policial, que se erija en un verdadero sistema de seguimiento, evaluación y control de las actividades diarias del policía dedicadas a la investigación de los delitos, con la finalidad de que mediante la capacitación especializada inserte una política institucional dirigida a consolidar una investigación policial de orden estratégico y estructural para el esclarecimiento de los hechos.

Debemos reducir en la medida de lo posible los casos de prisión preventiva y promover el reconocimiento en la práctica jurídica de la presunción de inocencia, como un producto de la instalación definitiva del Estado constitucional y democrático de derecho y de la vigencia plena de los derechos humanos en nuestro país y asumir con responsabilidad que los derechos y garantías son constructos teóricos diferentes, y, por lo tanto, el discurso de los derechos, como lo menciona el ilustre filósofo mexicano Adrián Rentería,¹⁰ suele presentarse en tonos triunfalistas, porque “...se quiere transmitir la idea de que los derechos y las garantías constituyen una entidad única y

¹⁰ Rentería, Adrián, *La tutela de los derechos en una sociedad democrática*, México, Ediciones Coyoacán, 2014, p. 170.

que, de consecuencia, una vez que un derecho se ha estipulado su tutela es un aspecto secundario, de alguna forma determinado causalmente por aquél”. Por consiguiente, hay que establecer condiciones óptimas para que las garantías constitucionales y orgánico-institucionales encuentren acogida en la práctica del proceso penal acusatorio, como una forma eficaz de hacer efectivos los derechos.

Cerrar el paso a las prácticas inquisitoriales encubiertas que suelen presentarse en el actuar cotidiano de jueces, fiscales, policías y defensores requiere además de una reingeniería institucional, de la planificación a largo plazo, que abarque modificaciones legislativas, administrativas y de gestión del conflicto. Se trata de encarar directamente los problemas que surgieron en la primera y segunda parte del proceso de implementación, que ahora afloran con mayor impacto social en el ya iniciado proceso de consolidación.

Uno de los obstáculos de mayor envergadura es la visión “normativista” que los servidores públicos, abogados, jueces, defensores y policías tienen del derecho, al desarrollar sus tareas pensando que todo se concentra en las normas jurídicas, sin vincularlas a modelos de gestión y administración que hagan eficaces las prácticas jurídicas cotidianas. Consecuentemente, el abandono de esa visión exclusivamente normativa permitirá a los sujetos procesales la construcción de una serie de relaciones entre las normas jurídicas con otras dimensiones diversas al derecho, como las buenas prácticas en la organización y administración de casos, que nos hará avanzar en la consolidación del sistema acusatorio.

Nuestro país tiene posibilidades reales de construir eficientemente el modelo acusatorio mexicano, a partir de la identificación de los actos e instituciones necesarios que se requieren para la eficaz aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, junto con las leyes nacionales que lo complementan y otras leyes vinculadas al adecuado funcionamiento del sistema, a fin de conseguir el objetivo primordial, que comprende el cumplimiento satisfactorio del derecho humano de acceso a la justicia y de conocimiento de la verdad.

En este proceso es imprescindible la participación de las universidades públicas o privadas, con objeto de dotar a los procesos de cambio, de estudios e investigaciones que arrojen datos empíricos sólidos, sobre las fallas estructurales y funcionales que aparecen como obstáculos en la práctica jurídica, así como las posibles alternativas o caminos para eliminarlos. No olvidemos que la reforma procesal, para su mejora continua exige el trabajo multidisciplinario de profesionistas, académicos, investigadores, servidores públicos y miembros de las organizaciones de la sociedad civil. En lo específico, para evaluar la eficacia o ineficacia de las políticas públicas aplicadas

en nuestro país para el proceso de consolidación del sistema penal acusatorio.

La legitimación completa del sistema depende de la participación ciudadana en la valoración que realice sobre los resultados que aporte un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de Casos, que se aplique en forma permanente y constante, que verifique si se ha dado esa anhelada maximización de derechos y garantías en la aplicación del sistema acusatorio y que constate si ha mejorado en calidad y cantidad la justicia penal acusatoria.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BACHMAIER WINTER, Lorena, *Proceso penal y sistemas acusatorios*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- BINDER, Alberto M., *Introducción al derecho procesal penal*, 2a. ed., Buenos Aires, Ad Hoc, 2004.
- BLANCO SUÁREZ, Rafael *et al.* *Litigación Estratégica*, 6a. ed., Santiago de Chile, LegalPublishing, 2011.
- CERDA SAN MARTÍN, Rodrigo y FELICES MENDOZA, María Esther, *El nuevo proceso penal. Constitucionalización, principios y racionalidad probatoria*, Arequipa, Perú, Grijley, 2011.
- Diagnóstico Institucional realizado por la Procuraduría General de la República, titulado “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia, Diagnóstico y Plan de Trabajo”, presentado a la Mesa Directiva del Senado de la República, el 15 de febrero de 2017.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal. Las reformas de 1996, 2008, 2013 y 2014*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia L., *La policía investigadora en el sistema acusatorio mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013.
- HIGHTON, Elena I. y ÁLVAREZ, Gladys S., *Mediación para resolver conflictos*. 2a. ed., Buenos Aires, Ad Hoc, 2004.
- PÁSARA, Luis, *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- RENTERÍA, Adrián, *La tutela de los derechos en una sociedad democrática*, México, Ediciones Coyoacán, 2014.
- VILLADIEGO BURBANO, Carolina *et al.*, *La reforma a la justicia en América Latina*.

Las lecciones aprendidas, Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Nacional Friedrich Ebert Stiftung, 2016.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia Lucila, “El Ministerio Público y el Sistema Acusatorio”, en ORTEGA MARTÍNEZ, María del Pilar y ESTRADA MICHEL, Rafael (coords.), 2016: *El nacimiento de la nueva justicia penal en México*, México, Senado de la República. LXIII Legislatura y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016.