

LA NECESIDAD DE UN MODELO NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Roberto A. OCHOA ROMERO*

SUMARIO: I. *Agradecimiento*. II. *Introducción*. III. *La unificación legislativa (procesal penal) y los retos para su consolidación*. IV. *De la rigidez a la rigidez relativa del principio de legalidad*. V. *La necesidad de un modelo nacional de procuración de justicia penal*. VI. *A modo de conclusión*.

I. AGRADECIMIENTO

Acudo con especial satisfacción y orgullo a la invitación tan gentil y honrosa que me concedieron la doctora María Elisa Franco Martín del Campo, y los doctores Guillermo Zepeda Lecuona y Pedro Salazar Ugarte —coordinadores de este esfuerzo— para participar en la obra colectiva que ha sido diseñada para rendir un homenaje, sumamente merecido, al doctor Sergio García Ramírez.

El tema que he seleccionado para desarrollar y proponer como parte del tomo sobre derecho penal de la obra homenaje, se localiza dentro del marco de la conocida reforma constitucional en materia de seguridad y justicia del año 2008; una reforma que, como muchas otras cuestiones de interés nacional, ha sido abordada, analizada y expuesta magistralmente en diversos foros por nuestro homenajeado.

En su obra sobre la reforma penal constitucional de 2007-2008,¹ el doctor García Ramírez identifica y expone, tan detallada como profundamente, los claroscuros de una reforma constitucional que marcó un antes y un después en el sistema de justicia de nuestro país; una reforma que modificó,

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008), ¿Democracia o autoritarismo?*, 4a. ed., México, Porrúa, 2010.

ni más ni menos, el sistema procesal penal de toda la República mexicana. Que haya sido el doctor García Ramírez quien se haya ocupado, como siempre lo hace, de analizar un aspecto trascendental para la vida del país como lo es el del sistema de justicia penal, es un alivio. Lo es por muchas razones. Pero deben bastar su indiscutible experiencia en la materia —tanto en lo académico como en lo práctico— y su admirable objetividad.

Don Sergio, como muchos solemos dirigirnos con mucho respeto hacia él, es para mí un referente; un referente en lo profesional, sin ninguna duda, pero especialmente, es un referente en lo personal. Su trayectoria de vida, intachable, es un ejemplo para quienes deseamos dejar, como lo ha hecho él, una huella de entereza en todos los espacios y en todas las personas con quienes convivimos.

Yo soy, de todo ello, un testimonio vivo. Porque de don Sergio nunca he recibido nada más que cosas buenas. Dejo aquí un par de ellas: poco tiempo después de mi llegada al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el doctor García Ramírez me invitó, personalmente, para participar en las ya tradicionales Jornadas de Justicia Penal. Aquello no pudo ser sino motivo de orgullo. Unos años después, don Sergio tuvo la disposición y la gentileza de dar respuesta a mi discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Ciencias Penales,² corporación en la que tengo el orgullo de participar y de ser su compañero. Su bonhomía es un ejemplo de vida.

Volviendo al tema que se expone en este trabajo, es evidente que conecta con una de tantas de las etapas de la vida profesional del doctor García Ramírez, todas brillantes: la de procuración de justicia penal.

Concretamente, la exposición trata de ilustrar la necesidad de homologar las estructuras y los procesos de operación de las procuradurías y fiscalías generales de justicia de todo México, sobre todo, porque la no tan reciente unificación y consecuente nacionalización de diversos aspectos del sistema de justicia penal, así lo requiere.

Como más adelante se expondrá, la propuesta busca justificar la necesidad de identificar y plasmar en un modelo nacional de operación los aspectos materiales básicos del servicio público de procuración de justicia; por ejemplo, el presupuesto, la formación inicial, la profesionalización, el servicio de carrera, la justicia para adolescentes y los mecanismos alternativos de solución de controversias. Identificar y homologar los presupuestos para el adecuado funcionamiento institucional y, en particular, para el diseño y puesta

² La respuesta del doctor García Ramírez fue publicada con el título “Un tema persistente: la unificación de la Ley Penal”, *Criminalia*, México, enero-abril 2019, pp. 171-180.

en marcha de un verdadero plan de persecución penal (también homologado³), permitirá hacer realidad los fines de política criminal que se siguieron —y se mantienen pendientes— con la reforma constitucional de 2008.

Así, la iniciativa que aquí se plasma se concentra en brindar un mejor servicio de procuración de justicia penal en todo el país, algo que el doctor García Ramírez conoce, y conoce muy bien, dada su experiencia probada en la materia como procurador general de la República, durante los años 1982 a 1988.

Espero que esta aportación a la obra colectiva en homenaje al doctor Sergio García Ramírez sea de su agrado, y que se reciba como muestra pública de mi amistad y profundo agradecimiento personal.

II. INTRODUCCIÓN

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* un decreto, a través del cual se dio a conocer un importante paquete de reformas que impactaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se trató de una reforma que se concentró —de forma especialmente relevante, pero no exclusivamente— en la parte dogmática de la CPEUM.

Las diferentes propuestas que finalmente se convirtieron en reformas constitucionales, provocaron la modificación y, en ciertos casos, la adición de diversos artículos de la carta magna que tuvieron (y tienen) como denominador común la finalidad de articular —de manera directa o indirecta— el sistema nacional de seguridad pública y justicia penal.

Se trató, sin duda, de una reforma constitucional sin precedentes que vino a transformar, de manera radical, la forma de entender (y comprender) la justicia penal en nuestro país. La incorporación, por ejemplo, de los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal —*ex* artículo 21, párrafo séptimo, CPEUM— abrió la puerta para que los agentes del Ministerio Público de todo el país pudieran tener en cuenta —en los casos taxativamente señalados por la ley— ciertas alternativas para resolver el conflicto penal sin necesidad de acudir ante la autoridad judicial para iniciar un proceso, o bien, sin necesidad de llevarlo hasta la etapa de juicio.

³ No se trata de pasar por alto las necesidades particulares de protección penal que cada Estado de la República presenta; muy por el contrario. En dicho modelo habrían de reconocerse y tratarse con especial cuidado aquellos sectores de la criminalidad que sean de especial interés para cada Estado o región del país.

Para entender de mejor manera el estado actual de la cuestión, dado que ha transcurrido de sobra el plazo dispuesto para la *vacatio legis* de la reforma,⁴ es importante destacar que, originalmente, la llamada *reforma constitucional en materia de seguridad y justicia* no supuso la unificación del tratamiento legislativo del sistema penal a nivel nacional y, dentro de éste, de forma particular, de dos cuestiones fundamentales: a) los delitos y sus penas,⁵ y b) el proceso penal.

En su momento, la reforma incorporó una serie de principios y, en definitiva, de instituciones de carácter procesal penal que habrían de informar la creación de los nuevos códigos de procedimientos penales en todo el país; no obstante, nada se leía sobre la (actual) unificación legislativa en diversos órdenes.

Tuvo que venir, tiempo después, otra reforma constitucional —acaso complementaria— que por la vía de una adición al artículo 73, fracción XXI, de la CPEUM, sentó las bases para la señalada unificación legislativa, concretamente, en cuatro materias que se hallan formal y naturalmente imbricadas.

En efecto, la reforma del 8 de octubre de 2013 le asignó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la “legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”. De tal suerte que la tradicional pluralidad normativa que persistía en el país en tales materias —pero de manera muy significativa en materia procesal penal y que, paradójicamente, se acentuó a pesar de la reforma de 2008—, desaparecería el 5 de marzo de 2014 cuando se publicara en el *DOF* el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

Como se puede ver, la estrategia de unificación legislativa fue más allá de lo estrictamente procesal penal. Así, a partir de la entrada en vigor del modelo procesal penal acusatorio en todo el país —en junio de 2016—, también se empezaron a poner en práctica los diversos procedimientos que habilitan las otras tres piezas legislativas que, de forma complementaria o conjunta con el CNPP, permiten la resolución de cualquier conflicto

⁴ Véase el artículo transitorio segundo, párrafo primero, del Decreto de reforma constitucional del 18 de junio del 2008.

⁵ A la fecha, esta cuestión sigue en manos de los congresos estatales y del Congreso de la Unión, por tanto, se mantiene en el ámbito de la pluralidad normativa.

de orden penal *de la misma manera* —o cuando menos bajo los mismos textos legales— en todo el país.

La importancia de aquella cuestión no es menor pues, en principio, a pesar del fuero o de la institución de que se trate, tales procedimientos debieran desarrollarse (materialmente) bajo las mismas premisas a nivel nacional. Además, no hay que olvidar que durante la *vacatio legis* de la citada reforma de 2008, se produjo otra no menos importante que potencializó su contenido. Se trata de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011⁶) lo cual fortaleció aquella de seguridad y justicia y que, al tiempo, elevó los estándares de calidad que deben orientar y alinear la actuación de todas las autoridades involucradas en el sistema penal.

Sin duda, en todas y cada una de las etapas de la investigación del delito, del proceso penal, de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y de la ejecución penal, tienen participación las procuradurías y fiscalías generales de justicia de todo el país. Sobre estas instituciones recaen, de manera especialmente marcada, las exigencias que se desprenden de las señaladas reformas constitucionales en el ámbito del debido proceso. Y es precisamente ahí, en la unificación legislativa de estas cuatro asignaturas, en donde la procuración de justicia de nuestro país encuentra su reto más inmediato.

El reto consiste, básicamente, en generar un modelo de operación, administración y resolución de las controversias penales que, desde las premisas dispuestas por el marco legal que organiza la procuración de justicia penal a nivel nacional, permita hacer realidad los propósitos de las reformas constitucionales de 2008 y 2011: lograr una justicia penal pronta, completa, e imparcial, en términos de igualdad para todos los ciudadanos, con absoluto respeto a sus derechos humanos.

III. LA UNIFICACIÓN LEGISLATIVA (PROCESAL PENAL) Y LOS RETOS PARA SU CONSOLIDACIÓN

En nuestro país, tanto en el ámbito local como en el federal, el llamado *sistema penal* se compone, en términos generales, de tres grandes apartados. El primero se forma con el conjunto de las reglas generales sobre la responsabilidad criminal, los delitos, y las penas que por su realización se pueden imponer; el segundo, regula los momentos, las formas y los actores del proceso penal,

⁶ Publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

esto es, el cómo definir (y decidir) si se ha cometido un delito y si, en consecuencia, debe imponerse a una persona la pena que para aquél señale previamente la ley, y, el tercero, se compone por las reglas bajo las cuales han de ejecutarse las penas y medidas de seguridad impuestas previamente por un juez o tribunal. A estos tres grandes apartados pueden sumarse los llamados procedimientos penales especiales, entre los que destaca el previsto en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que, a pesar de contar con reglas concretas, sobre todo en el ámbito de la investigación, no deja de echar mano de las disposiciones comunes que norman los tres grandes bloques del sistema penal.

En ese orden, tradicionalmente han sido los estados de la República y, por su parte, la Federación, los encargados de seleccionar y establecer en sus respectivos códigos penales las conductas que pueden producir responsabilidad criminal, las penas que por éstas pueden imponerse, los procedimientos para establecer si una persona debe responder por su realización, así como la forma y la orientación que ha de tomar la ejecución penal. En otras palabras, las entidades federativas y la Federación, a través de sus respectivos órganos legislativos, eran las encargadas de dictar su código penal —facultad que se mantiene intocada— y su código de procedimientos penales.

En este contexto, el hecho de que cada Estado —lo mismo que la Federación— tuviera la capacidad para legislar sobre la materia penal, ha venido generando un buen número de problemas en la práctica, puntualmente, para quienes se veían, de una u otra manera, envueltos en un conflicto de carácter penal. Por ejemplo: la regulación de un delito no es la misma en todos los Estados del país; un mismo delito puede tener penas diferentes en cada Estado⁷ y, por supuesto, las formas de investigación, procesamiento y sanción de los delitos variaban sensiblemente —hasta antes de la aparición del CNPP— de un lugar a otro.

Ahora bien, ya se dijo que el apartado de los delitos y las penas que pueden imponerse por su realización, esto es, el del diseño de los códigos penales, sigue estando en manos de los congresos estatales y, en materia federal, del Congreso de la Unión. Por ello, el catálogo de los delitos y las penas se mantiene en el orden de la pluralidad normativa y, con ésta, subsisten las diferencias en cuanto al tratamiento de los delitos (y las penas) de estado

⁷ Véase, ampliamente, Islas de González Mariscal, Olga, “La unificación de la legislación penal”, en García Ramírez, Sergio/Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Evolución del Sistema penal en México. Tres siglos de siglo*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 61 y ss.

a estado. Quizá, para evitar los problemas interpretativos que son obvios en este escenario y, en consecuencia, como dice García Ramírez, facilitar “la buena marcha de la justicia penal”,⁸ este sea el mejor momento para reflexionar sobre la posibilidad de diseñar y, en su caso, implementar un código penal nacional.⁹

Pero al margen de la pluralidad normativa que, como se ha dicho, subsiste en el ámbito del derecho penal sustantivo, debe reconocerse que hoy en día, sobre todo después de la reforma de octubre de 2013, se han dado importantes pasos en el ámbito de los procedimientos penales.

Para ilustrar de forma práctica y sencilla las ventajas que trajo consigo la reforma constitucional —de forma conjunta, como se decía, con la reforma complementaria del 2013— en el orden de la unificación legislativa en materia procesal penal, solo hace falta recordar la problemática que generaba la existencia de 33 códigos de procedimientos penales que, en su día, estuvieron vigentes y fueron aplicables en las entidades federativas y a nivel federal. Al respecto, puede imaginarse una persona jurídica que posee representaciones o unidades de ventas en dos o más estados de la República. Si se cometía un delito en contra de una de tales representaciones en un estado, y otro delito (que podría ser el mismo) en la oficina del estado vecino, la forma de atender esos delitos desde la perspectiva de las instituciones de procuración de justicia involucradas habría sido totalmente distinta de un Estado a otro, con las dificultades que ello producía para la defensa de los intereses del afectado que, dicho sea de paso, es único.

Pues bien, como ya fue referido *ut supra*, la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia del año 2008 modificó varios artículos de la carta magna nacional con el propósito de implantar los principios y las reglas que permitirían generar una legislación de procedimientos penales más homogénea y, sobre todo, más respetuosa de las exigencias dimanantes de la dignidad humana. Así fue como se sentaron las bases del ya conocido *sistema procesal penal acusatorio*.

La idea original de la reforma constitucional era que, tanto en los estados de la República como en la Federación, se diseñaran nuevas leyes de pro-

⁸ García Ramírez, Sergio, “Comentario sobre el «paradigma procesal penal» en una sociedad democrática”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 374.

⁹ Sobre las razones y los presupuestos constitucionales de la propuesta, véase Ochoa Romero, Roberto A., “Ensayo sobre la unificación penal sustantiva en México”, *Criminalia*, México, enero-abril de 2019, pp. 149-169.

cedimientos penales que se ajustaran a los principios y a las reglas que novedosamente recogía la Constitución general de la República. Sin embargo, eso no sucedió en el corto plazo. Muy por el contrario. La pluralidad normativa en la materia se acentuó por la influencia legislativa (y práctica) que ejercieron diversas organizaciones y experiencias continentales —y de otras latitudes— sobre el contenido, los alcances y la puesta en marcha de las leyes de rito procesal penal que, en los dos ámbitos, se venían diseñando en el país para atender las exigencias de la reforma constitucional.

Por eso es que el verdadero impacto de la reforma de 2008 —en el orden legislativo— no llegó sino hasta que se produjo aquella otra de 2013. Quizá se trató de una reforma emergente, pero necesaria. Y es que a pesar de que la Constitución ya recogía los principios capitales del proceso penal acusatorio y oral, los cuales deberían producir de manera natural una homologación legislativa en la materia, tales principios y reglas venían siendo interpretados y plasmados en diversos códigos de rito procesal penal de forma heterogénea en todo el país. Así, la pluralidad normativa se hacía cada vez más aguda. Por tanto, para terminar con esa problemática, la reforma que modificó el artículo 73, fracción XXI, de la CPEUM declaró la unificación legislativa no solo en materia procesal penal, sino, igualmente, en otras tres asignaturas: mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; justicia penal para adolescentes, y ejecución penal.

Por todo ello, el CNPP (2014) constituyó un gran avance en el ámbito de la seguridad y certeza jurídica, en la medida en que prevé y articula —con vocación nacional— los distintos momentos que componen el proceso penal mexicano. Lo mismo sucedió, como ya se dijo, en otras tres materias. De forma que el conjunto y la comunicabilidad de estas cuatro piezas legislativas habilita, de buena manera, el propósito original del cambio constitucional de 2008.

Por lo demás, hay que reconocer que la implementación del sistema procesal penal acusatorio no ha estado exenta de sinsabores. Y es que uno de los principales retos que deben asumirse y enfrentarse es, precisamente, el del cambio cultural que supone entender la justicia penal (y sus procedimientos) de otra manera. Las resistencias que se han evidenciado frente a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, o en torno a los procedimientos abreviados, son solo un par de ejemplos que ilustran de buena manera el reto cultural que se mantiene vigente en todo el país.

Para identificar cuáles son las cortapisas y, en consecuencia, las alternativas que pueden ofrecerse para la consolidación del proceso penal acu-

satorio, es importante recordar que la reforma constitucional de 2008 representó una apuesta absolutamente cargada de sentido político criminal que, en términos generales, favorece la resolución de los conflictos penales con los menores costos (de todo tipo); tanto en lo público como en lo privado. Por eso se habilitan nuevas formas de resolución de los conflictos en las que ni siquiera hace falta la intervención del órgano jurisdiccional. Ahora el Ministerio Público puede tomar la decisión de no ejercitar la acción penal sobre la base de criterios, llamados de oportunidad,¹⁰ que no son sino alternativas a las que puede acudir el órgano de la acusación oficial para favorecer la investigación de delitos más graves, privilegiar la reinserción social, o bien, responder a las exigencias del principio de intervención mínima, poniendo paulatinamente en desuso aquellos delitos que, acaso sea por su ausencia de valor formal (actualmente visto), escasa lesividad o dañosidad social, o baja penalidad, comprometen las exigencias del carácter fragmentario del derecho penal y del aforismo *nullum crimen sine injuria*.¹¹

En realidad, aquellos criterios, los de oportunidad, son solo una muestra de dicha apuesta legislativa que permite graduar la importancia de los delitos sobre la base de presupuestos puramente sustantivos. Y son esos mismos presupuestos los que habrán de dar sustento a un plan de persecución penal que eleve la eficiencia y la eficacia de las procuradurías y fiscalías generales de justicia del país. De suerte tal que las estrategias que se adopten para superar los obstáculos que enfrenta el proceso penal acusatorio actualmente no pueden ser vistas, una vez más, a través de nuevas reformas constitucionales o del CNPP. Debe ponerse especial atención en el marco normativo ya existente pero, en especial, en los modelos de gestión institucional y en su consecuente plan de persecución penal.

No ha sido fácil transitar de un modelo de justicia criminal basado en un criterio de legalidad estricto, con una inclinación y operación claramente inquisitiva y, sobre todo, cimentado en la pena de prisión como

¹⁰ Véase, *in extenso*, Merino Herrera, Joaquín y Ochoa Romero, Roberto A., *Fundamento y sentido de los criterios de oportunidad*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015. También, Islas de González Mariscal, Olga, “Criterios de Oportunidad”, en García Ramírez, Sergio y Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 107 y ss.; García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*..., *cit.*, pp. 38 y ss.

¹¹ Sobre esta cuestión véase Cobo del Rosal, Manuel y Quintanar Díez, Manuel, *Instituciones de Derecho penal español*, Madrid, Centro de Estudios Superiores de Especialidades Jurídicas, 2004, pp. 50 y ss.; Rodríguez Ramos, Luis, *Compendio de Derecho penal*, Madrid, Dykinson, 2006, pp. 106 y 107.

reacción estatal (favorita) frente al delito, para dar paso gradualmente al sistema acusatorio. Pero si la CPEUM ya habilita nuevas formas de resolución de los conflictos penales con basamento sustantivo y procesal que, además, radican en leyes de aplicación nacional, no debe haber obstáculo para que la marcha del proceso penal acusatorio se comprometa. Lo que sigue es, sin duda, diseñar un modelo nacional de operación de las instituciones de procuración de justicia.

Frente a la unificación legislativa en la materia, resulta ilógico mantener las diferencias operativas de las procuradurías y fiscalías de justicia de la República.

IV. DE LA RIGIDEZ A LA RIGIDEZ RELATIVA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Ya se ha dejado entrever que los beneficios que trae consigo el CNPP como ley única reguladora de los momentos, los actores y los procedimientos del orden penal, son enormes. Por principio de cuentas, el marco legal dentro del cual se desarrollan todos los actos que de forma conjunta dan vida al proceso penal, es el mismo en todo el territorio nacional. Por ejemplo: los plazos o términos, las formas de detención, los actos de investigación del Ministerio público, los jueces que están involucrados en cada uno de los momentos del proceso penal, son los mismos a nivel nacional, tanto en el orden estatal (o común) como en el federal. En este contexto legislativo, volviendo al ejemplo de la persona jurídica que tiene representaciones o unidades de ventas en dos o más estados de la República y que es afectada por la comisión de un delito en dos entidades federativas distintas, el representante de la víctima u ofendido debe tener la posibilidad de hacer valer sus derechos de la misma forma (y bajo los mismos procedimientos) en cualquier lugar de la República mexicana; en cualquier institución de procuración de justicia del país.

En esta nueva realidad legislativa, las víctimas u ofendidos por el delito, los imputados, los jueces, los agentes del Ministerio Público, los defensores (públicos y privados) y la policía, interactúan bajo las mismas reglas del rito procesal penal. Ya no sucede —como antes— que el proceso penal se comportaba de forma distinta según el lugar en donde se había cometido el delito (baste con señalar las diferencias clásicas en el orden de los plazos y los recursos), lo que hacía necesario que, en el caso de los defensores, fue-

ra indispensable analizar la legislación correspondiente, caso por caso, para poder patrocinar un asunto.

Sin duda, los beneficios del sistema procesal penal actualmente vigente en nuestro país se desenvuelven en muchos sentidos. Por ejemplo, la estandarización de los actos de investigación y de las alternativas a la judicialización, los criterios de oportunidad, así como la posibilidad de reparar el daño mediante procedimientos de atención temprana. No obstante, hay que reconocer que uno de los obstáculos que por pura inercia ha venido ralentizando el funcionamiento (y los beneficios) de tales procedimientos y la consecuente consolidación del proceso penal acusatorio es, precisamente, la idea tradicional sobre la rigidez del binomio delito/pena en todos los casos o, si se quiere, del mandato legal que asocia el delito a la necesidad de un proceso en sentido estricto y a la indefectible imposición de la pena con la que el legislador conmina su realización. Y si a ello se suman los altos índices de impunidad, las exigencias sociales de justicia se convierten en ánimos de venganza, lo cual entorpece, por decir lo menos, la marcha del nuevo sistema procesal penal y, en particular, de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Así es, volviendo a la reforma constitucional del año 2008, la aparición de nuevas estrategias para la resolución de los conflictos penales hace necesaria una reflexión sobre el significado y alcances de dicho mandato, sobre todo en el escenario procesal penal que trajo consigo la reforma. Y es que, tal y como ya se dijo, la citada reforma presenta un componente de política criminal muy importante.

Esta reforma abrió la puerta para la resolución de los conflictos penales a través de mecanismos alternativos como la conciliación, la mediación o la junta restaurativa; permite tener en cuenta criterios de oportunidad para valorar el ejercicio de la acción penal;¹² faculta a la autoridad ministerial para imputar la comisión de un hecho que la ley señale como delito sobre la base de datos de prueba; autoriza la reclasificación jurídica del hecho aún durante la celebración del juicio oral, entre otras cuestiones que, sin duda, suponen una reconfiguración o relativización de las exigencias de legalidad en el orden sustantivo que, como es natural, tienen su correlato en el ámbito del proceso. Cuestiones que, actualmente, son vistas como el fracaso del citado binomio delito/pena.

¹² Sobre el debate entre legalidad y oportunidad, véase García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*..., cit., pp. 38-41.

En este sentido, es indispensable afrontar el reto cultural que la reforma constitucional mantiene pendiente. La superación de este reto cultural permitirá entender que, bajo las reglas del proceso penal acusatorio, no todos los conflictos de orden penal han de resolverse mediante un proceso en sentido estricto y, en consecuencia —en la mayoría de los casos—, imponiendo al responsable una pena de prisión.

La existencia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, por ejemplo, permite concluir los conflictos penales a través de procedimientos distintos. Se trata de alternativas de solución que incentivan la participación (voluntaria) de las partes para lograr, las más de las veces, la reparación del daño (material) causado por el hecho delictivo.

Pero no han faltado las voces que se han alzado en contra de estos mecanismos, sobre todo por entender que pueden comprometer la imposición de la pena legal, esto es, el sentido más riguroso —y también autoritario— de la máxima *nullum crimen sine poena*, asociado a un concepto moderno de impunidad.¹³ Tal posición parte de la idea de que, a través de la celebración de alguno de estos procedimientos, se hace a un lado la posibilidad de que se imponga al responsable la pena dispuesta por la ley para el delito que se le atribuye. Así, el sistema de mecanismos alternativos generaría una sensación de mayor impunidad y a la pena un efecto puramente retributivo.¹⁴

Sin embargo, esta significación del concepto de impunidad —y de los mecanismos alternativos— está asociada a una concepción autoritaria del derecho penal; a una idea generalizada sobre el sistema de justicia penal que solo pareciera funcionar —bajo esa concepción— cuando por la comisión de un delito se impone, a pesar de los límites del debido proceso, la pena dispuesta en la ley para ese particular supuesto.

En realidad, como parte del reto cultural que enfrenta el sistema acusatorio en nuestro país, debe redimensionarse o reconfigurarse el concepto

¹³ De esta cuestión se ha ocupado con gran profundidad Silva Sánchez, Jesús-María, en un trabajo interesantísimo que, aunque se halla situado en el contexto internacional y respecto de delitos de lesa humanidad, presenta argumentos que conectan con esta posición en torno a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal (ver especialmente pp. 162 y 163): “¿Nullum crimen sine poena? Sobre las doctrinas penales de la “lucha contra la impunidad” y del “derecho de la víctima al castigo del autor”, *Derecho penal y Criminología*, Bogotá, núm. 86-87, 2008, pp. 149-171.

¹⁴ Véase, en este sentido, Silva Sánchez, Jesús-María, *op. cit.*, nota 13, pp. 165 y ss. En general sobre las diferentes propuestas en torno a la función y fin de la pena, véase Ochoa Romero, Roberto Andrés, *La justificación de la pena*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2010.

de impunidad para aceptar que a través de la reparación pronta del daño causado por el delito (*v.gr.* suspensión condicional), que mediante la aplicación de un mecanismo alternativo, o de un procedimiento abreviado, también se resuelven los conflictos penales, tanto como si se hubiera impuesto en juicio una pena de prisión o multa. Estas alternativas suponen, por tanto, nuevas formas de entender la justicia penal y, con éstas, nuevas alternativas para reducir la impunidad y no al contrario.

V. LA NECESIDAD DE UN MODELO NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Otros aspectos que son propios del proceso penal —actualmente vigente— pasan por el régimen para la ejecución de las penas y la justicia penal para adolescentes. En estos sectores existía también una gran diversidad legislativa. Sin embargo, como ya se anticipó, las más recientes reformas constitucionales han permitido contar con leyes (únicas) de aplicación nacional para esos sectores. De esta manera, no solo el proceso penal, con sus inherentes etapas de investigación, procesamiento y juicio, sino, igualmente, la ejecución de las penas, la justicia penal para adolescentes y los mecanismos alternativos de solución de controversias, reciben el mismo tratamiento legislativo en todo el territorio nacional. De tal suerte que el sistema procesal penal, en su integridad, no se entiende ya sin los atributos de ser único y nacional.

Ante tal escenario, queda pendiente rediseñar y homologar la arquitectura institucional de las entidades encargadas de la procuración de justicia. Si ya existen leyes de orden nacional que abarcan los diferentes aspectos del sistema de justicia penal, los procedimientos operativos que les dan cauce debieran estandarizarse. Y es que, en las condiciones actuales, se antoja cuando menos complicado articular los esfuerzos institucionales conforme a las reglas del sistema procesal penal acusatorio, si las estructuras, normas internas, procedimientos y criterios institucionales, son tan diversos y propios, mayoritariamente, del sistema procesal penal anterior.

Debe, por tanto, transitarse hacia un modelo de arquitectura institucional (y de gestión) en materia de procuración de justicia, que permita dar cauce a los beneficios del nuevo régimen procesal penal. Cuestiones como el servicio de carrera, la capacitación y especialización de los operadores jurídicos, la planeación estratégica, la conducción y mando de la investigación penal, la normatividad institucional (que habilite la toma de decisiones conforme al principio de unidad de criterio), entre otras, deben

ser dispuestas de forma distinta a los efectos de fortalecer la independencia técnica y operativa de las procuradurías y fiscalías, al tiempo que se allana el terreno para la obtención de los beneficios que el nuevo sistema de justicia penal promete.

En términos generales, las diferentes propuestas que se han construido (y aplicado) sobre modelos de gestión institucional en materia de procuración de justicia, han sido afectados por prácticas organizacionales vinculadas al sistema procesal penal mixto. O bien, se trata de estrategias que han sido diseñadas y probadas en realidades y contextos diferentes al nuestro.

Así, a pesar de que se han impulsado modelos que han sido trazados sobre esquemas de organización alineados a las exigencias actuales de las fiscalías, en términos de autonomía de gestión, patrimonial y operativa, no dejan de funcionar en la realidad con la inercia del sistema tradicional. Y si a eso hay que sumarle el constante aumento de los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa —que muchas veces congestionan a las instituciones de procuración de justicia—, los beneficios del sistema procesal penal acusatorio siguen quedando pendientes.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que la reforma constitucional de 2008 no se agota en su sentido procesal penal, muy por el contrario. En distintos artículos de la CPEUM fueron incorporados principios de orden penal sustantivo¹⁵ que, como no podría ser de otra manera, han de configurar la base sobre la que se construya un plan de persecución penal, que no es sino la hoja de ruta que permite alinear los esfuerzos institucionales de acuerdo con las prioridades que el Estado mexicano ha marcado desde aquella reforma, en materia de persecución penal. Por ejemplo, la resolución pronta y temprana de asuntos de menor afectación de bienes jurídicos y, por ello, con menor pena, a través de mecanismos alternativos de solución de controversias. Y viceversa: asuntos de mayor importancia en términos de lesividad y, por ello, con mayor pena, a través de un proceso penal en sentido formal. Por tanto, esa parte sustantiva de la reforma no puede soslayarse cuando se trata de diseñar un modelo de operación institucional.

La necesidad de diseñar e implementar un modelo nacional de gestión en materia de procuración de justicia penal es, sencillamente, inaplazable. Se trata, básicamente, de habilitar los espacios y los procesos institucionales a través de los cuales deben transitar los asuntos que son competencia

¹⁵ Véase, sobre este particular, Ochoa Romero, Roberto A., “Ensayo sobre la unificación penal sustantiva en México”, *cit.*, pp. 151 y ss.

de las distintas procuradurías y fiscalías de justicia del país, siempre conforme al señalado plan de persecución penal que, a su vez, habrá de diseñarse en régimen de coherencia con los principios constitucionales que permiten organizar y administrar los conflictos penales para solucionarlos de conformidad con las nuevas estrategias.

A diferencia del proceso penal anterior, el descongestionamiento del sistema penal vigente comienza con un modelo gerencial de arquitectura institucional. Un modelo ágil a través del cual se puedan atender grandes volúmenes de asuntos.

La tradicional rigidez del binomio delito/pena, como ya ha sido expuesto, y que implicaba hacer todo lo posible para que ante la comisión de cualquier delito se iniciara un proceso y se impusiera (siempre) la pena dispuesta en la ley, se desplaza por la posibilidad de resolver un mayor número de conflictos penales mediante recursos menos costosos, impidiendo la revictimización y privilegiando la reparación del daño.

En estos momentos deben quedar al margen las discusiones en torno a la conveniencia de adoptar la estrategia de la *oportunidad* en nuestro país. Urge brindar un mejor servicio público de procuración de justicia. Más rápido, más cercano, más eficaz. Hay que dejar a los controles internos y externos sobre la función del Ministerio Público, que son parte fundamental del modelo de operación institucional, el aseguramiento de la procedencia y la transparencia de las decisiones discrecionales que se adopten.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Al final, que la víctima u ofendido por el delito vea, realmente y de forma pronta y eficaz, reparado el daño producido por el delito, que el inocente se vea amparado por los derechos que le asigna este sistema, y que no haya duda de que las condenas se dictan solo con respecto a quienes resulten —sin injerencias de ningún tipo— culpables de la comisión de un delito, son exigencias que deben satisfacer las instituciones de procuración de justicia.

Un modelo de procuración de justicia que se ajuste a tales objetivos abre la puerta para la generación de protocolos unificados para la atención de los delitos, sobre todo, los de alto impacto; permite crear programas rectores de capacitación, especialización y evaluación; unificar los estándares para la resolución de los conflictos a través de mecanismos alternativos, así como consolidar la estadística de las instituciones y mejorar sus procesos

internos. Sólo así pueden tomarse mejores decisiones de política criminal a nivel nacional.

Las mejoras realmente palpables en torno al sistema de justicia penal nacional, no dependen de nuevas reformas constitucionales o legales; están condicionadas, simplemente, al diseño de un modelo de gestión que, con un plan de persecución penal bien definido, permita la separación y atención más ágil de los casos para su resolución de acuerdo con los nuevos procedimientos.

En definitiva, el diseño de un modelo nacional de procuración de justicia criminal, con su correspondiente plan de persecución penal ajustado a las exigencias del sistema procesal penal acusatorio, es el siguiente paso hacia la consolidación del sistema de justicia penal en México. Se trata, sin más, de privilegiar los principios de igualdad y de acceso a la justicia.