

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

“EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL MEXICANO”*

***Javier Gómez Cervantes
México**

Introducción.- I.- La reforma, un profundo cambio cultural. II.- Independencia. III.- coordinación inter – institucional. IV.- Coexistencia de varios sistemas de justicia penal. V.- Capacitación. VI.- Conclusiones. Bibliografía.

Introducción.

La reforma Constitucional Mexicana de junio de 2008, entendida por muchos como la más revolucionaria en el país desde la ocurrida en 1917, establece la exigencia de contar con un modelo adversarial de justicia penal, lo que sin duda implica un reto para todos los que intervienen en la materia. El ministerio público, institución con más de cien años de funcionamiento en el contexto nacional y que tiene un rol preponderante, a tal grado de ser denominado por algunos como el “*motor del sistema*”, es uno de los actores que más cambios tendrá que implementar para adecuarse a la lógica acusatoria, so pena de incumplir a cabalidad el importante papel que le corresponde desempeñar.

La reforma mexicana a mi entender, tiene la gran ventaja de aprovecharse de las experiencias de éxito y fracaso acontecidas en la región, para no incurrir en tales errores y tratar de potenciar los aciertos. Dentro de los aspectos problemáticos relacionados con el ministerio público en la implementación del sistema acusatorio de acuerdo a la realidad mexicana, destacan los relativos a la dependencia de dicha institución al Poder Ejecutivo, deficiencias en coordinación inter – institucional, la existencia de los fueros federal y estatal, la coexistencia de los sistemas acusatorio y tradicional en la época de transición, así como la capacitación de los funcionarios del ministerio público.

El presente trabajo prescinde de aspectos puramente dogmáticos, para enfocarse en consideraciones más bien prácticas de la problemática verificada en aquellos Estados de la República Mexicana donde se ha implementado el sistema acusatorio, así como las posibles complicaciones que se han detectado y otras que son inminentes; no obstante, resulta necesario destacar desde este momento que la información con que se cuenta respecto de la actuación del Ministerio Público es escasa, sin embargo, no se soslaya que una de las consecuencias de la reforma al sistema de justicia penal es precisamente la transparencia de las instituciones.

I. La reforma, un profundo cambio cultural.

En México, la institución del ministerio público tiene más de 100 años de existencia. En el sistema tradicional, vigente en la mayoría del territorio nacional, su actividad principal es la de realizar diligencias de averiguación previa, es decir, recolección no de datos, sino de verdaderos elementos de prueba, que le servirán al juez no solamente para imponer la prisión preventiva, medida inherente en la mayoría de los supuestos en el sistema tradicional, sino incluso para dictar una sentencia condenatoria en contra del imputado.

En el sistema tradicional mexicano, una averiguación previa bien sustentada hace prácticamente imposible al imputado evitar una condena; no es posible que éste asuma una verdadera defensa si lo que se practicó ante el fiscal, su contrincante en el proceso, adquiere pleno valor probatorio; las declaraciones rendidas ante el juez tienen la mayoría de la veces un valor nulo o secundario, pues de acuerdo al arraigado principio de "*inmediatez procesal*" acuñado por la jurisprudencia, las primeras versiones que producen los testigos o incluso el imputado, son las más veraces, por guardar más cercanía de tiempo con el evento y presumirse espontáneas, contrario a las declaraciones que se producen en juicio, que se conciben de antemano como producto de la reflexión y aleccionamiento. Al respecto conviene citar la jurisprudencia sobre el valor de las primeras declaraciones de los testigos¹

¹ "TESTIGOS. VALOR PREPONDERANTE DE SUS PRIMERAS DECLARACIONES. En el procedimiento penal debe darse preferencia a las primeras declaraciones que los testigos producen recién

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, octava época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 71, Noviembre de 1993, Página: 69, Tesis: V.2o. J/79, y la jurisprudencia² relativa a la validez de las primeras declaraciones del reo, sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, registro número 216520, Octava Época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 64, Abril de 1993, Página: 33, Tesis: II.2o. J/5.

Por tales circunstancias, a diferencia de otros países Latinoamericanos que contaban con la figura del llamado juez de instrucción en el que descansaban las más amplias potestades de investigación, el Ministerio Público en México goza de gran poder y fortaleza bajo el modelo tradicional, ya que la investigación se traduce en un verdadero proceso con validez en lo actuado por el Fiscal, lo que ha originado prácticas perniciosas y corrupción.

En este sentido, la percepción social del Ministerio Público Mexicano es que se trata de una institución lenta y burocratizada. Según la encuesta de victimización y eficacia institucional realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica en el Distrito federal y el Estado de México en 2007³ el ministerio público junto con la policía, son las instituciones peor calificadas. Así en la zona metropolitana de la Ciudad de México se les calificó con 4.3 en una escala de 10.

verificados los hechos y no a las modificaciones o rectificaciones posteriores, tanto porque lógico es suponer espontaneidad y mayor veracidad en aquéllas y preparación o aleccionamiento hacia predeterminada finalidad en las segundas, como porque éstas sólo pueden surtir efecto cuando están debidamente fundadas y comprobadas.”

² “**CONFESION. PRIMERAS DECLARACIONES DEL REO.** De acuerdo con el principio de inmediatez procesal y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas deben prevalecer sobre las posteriores.”

³Nota disponible en: http://www.seguridadpublicacide.org.mx/CIDE/Portal/Docs/pdfs/Encuesta_de_Victimizacion...._2007_versi_n_de_imprenta.pdf

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

De acuerdo al estudio realizado por el mismo centro de investigación⁴ el ministerio público afronta problemas en el contexto nacional relativos a impunidad total, ya que menos del 1% de los delitos son resueltos; además, solo el 15% de los delitos son denunciados; el pronóstico de éxito en una solución del caso es mínimo. Sobre el particular, Guillermo Zepeda Lecuona⁵ afirma que de los hechos denunciados se esclarece el 23.25% y se logra poner a disposición del juez al 56.1% por flagrancia, detención o aprehensión, por lo que la posibilidad de que el imputado sea puesto a disposición del juez es tan sólo del 3.3%.⁶

Consecuentemente, un primer problema en el ministerio público es la serie de prácticas viciadas arraigadas a lo largo de los años; considero difícil que todos los fiscales, sobretodo quienes llevan más tiempo trabajando en la institución, asuman el cambio cultural inherente al sistema adversarial y que adopten fácilmente el nuevo rol que les

⁴ En el documento "Opinión Jurídica sobre la Reforma Penal en México: En dos partes Problemas y Soluciones" Centro de Investigación y Docencia Económica, disponible en <http://www.imej.org.mx/estudioCIDE.pdf>)

⁵ Nota disponible en http://www.congresoson.gob.mx/docs_biblio/docBiblio_39.pdf

⁶ Nota: Es conveniente resaltar que tales datos son atingentes al ministerio público bajo la operación del sistema tradicional, en el que debe prevalecer el principio de legalidad y por tanto, existe la obligación de atender prácticamente todas las denuncias presentadas; en el sistema de procuración de justicia tradicional, es de destacarse la práctica constante en las Procuradurías de Justicia del País en torno a establecer su desempeño, basado en el número de denuncias recibidas y consignadas ante los jueces, sin considerar el tipo de delito de que se trate y además el resultado final de dichas causas, por tanto los indicadores de desempeño internos del ministerio público se basan más en elementos cuantitativos que cualitativos y por tanto, no se puede medir realmente la capacidad investigadora del ministerio público; es decir, equivale lo mismo resolver un robo de mínima cuantía en un supermercado en el que existió detención en flagrancia que la investigación por un delito de homicidio o secuestro, lo importante son los números para fines estadísticos, las averiguaciones consignadas. Como ejemplo, consúltese la página de la Procuraduría General de Justicia de Guanajuato, estado que aún opera bajo el esquema tradicional, en el renglón indicadores <http://www.guanajuato.gob.mx/pgjeg/indicadores.php>, que se basa prácticamente en el número de casos consignados y en los que se ha dictado sentencia y no obstante que se establezcan los indicadores estadísticos de los delitos de mayor incidencia, lo cierto es que no hay una relación entre el número de casos consignados por delito y resueltos. Es de suponerse que bajo la lógica acusatoria en la que opera una persecución penal inteligente, los datos estadísticos tenderán a modificarse para medir en otros términos el desempeño de las Procuradurías de Justicia, lo que sin duda es imprescindible a efecto de determinar en qué áreas es preciso optimizar resultados; por desgracia, no existen estudios ni datos específicos sobre lo acontecido en aquellos Estados de México en los que el sistema acusatorio ha entrado en funcionamiento para establecer las diferencias en este sentido. Conviene destacar la estadística del Ministerio Público de Chile, en el que tales datos estadísticos se encuentran relacionados de tal forma que es posible medir con indicadores precisos los avances logrados y las áreas problemáticas; a título de ejemplo, véase el informe estadístico 2008 consultable <http://www.ministeriopublico.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/Acciones%20civiles/Boletin%20Estadistico%202008.pdf>

corresponde desempeñar al ser la investigación una etapa en la que se recolectan datos que después se llevarán al proceso y no una etapa de desahogo de pruebas en sí misma, pruebas que según el sistema tasado tienen valor probatorio pleno, dado el carácter de órgano público investido de fe pública en todos sus actos, por lo que, en la tónica del sistema acusatorio resulta complicado para los fiscales acudir ante un juez en igualdad de armas que el imputado, en audiencia pública y contradictoria. De esta forma en el sistema tradicional mexicano, cuando el asunto llega al conocimiento del Juez, el fiscal lleva una clara ventaja: ya aportó los medios de prueba que incriminan al imputado, ahora corresponde a éste defenderse, pero ¿cómo es posible asumir una verdadera defensa en esos términos, es decir, cuando se encuentra en una verdadera desventaja probatoria? si bien antes de la reforma se ha establecido por parte de la Suprema Corte de Justicia que el principio de presunción de inocencia se encuentra implícito en la Constitución Mexicana, lo cierto es que bajo este esquema procesal, dicho principio no tiene la aplicación práctica que se supone debería tener. En el nuevo sistema, tal concepción cambia diametralmente; verdaderamente el imputado llega al proceso con ventaja, la **presunción de inocencia a su favor**, que tendrá que desvirtuarse por el Fiscal.

Consecuentemente, es difícil que el ministerio público asuma esta nueva concepción del proceso.

De igual forma, será labor complicada erradicar los vicios, prácticas y costumbres adquiridas a lo largo del tiempo, pero lo cierto es que una remodelación en el Ministerio Público Mexicano es indispensable para adaptarlo a la lógica acusatoria; de trabajar bajo la misma forma que lo ha venido haciendo a lo largo del tiempo, no podrá afrontar los nuevos retos que el sistema adversarial le impone. La fiscalía debe ser una institución que goce de credibilidad; la experiencia comparada muestra esa posibilidad como lo es el caso chileno, que en palabras del juez de garantía chileno Daniel Urrutia⁷ ha originado que los mejores abogados del país postulen para ser fiscales del ministerio público. Ciertamente es que en dicho país la Institución partió de cero, al haber sido creada a raíz de la reforma procesal penal, sin embargo, ello no obsta en forma alguna para que en México pueda generarse un cambio al respecto y pueda contarse con una institución sólida y de prestigio, como lo exige la sociedad.

II.- La independencia del ministerio público.

⁷ Dentro del programa de capacitación para la aplicación e instrumentación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio y Adversarial, Conatrib - Poder Judicial de Guanajuato.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

Para que el ministerio público asuma el rol que le corresponde en el sistema acusatorio, se considera conveniente que sea independiente del resto de los poderes públicos. Si bien en el proceso penal acusatorio la víctima adquiere un papel más relevante, pasando de ser la “*convidada de piedra*” propia del sistema tradicional a asumir un papel protagónico, ante la posibilidad de intervenir directamente mediante la aportación de pruebas o como acusadora particular, entre otras nuevas características, lo cierto es que tales aspectos evolutivos no son suficientes para que la institución ejerza cabalmente sus funciones como ente investigador.

En México, la independencia del ministerio público representa una herramienta indispensable para el correcto desempeño de sus funciones; tal independencia no solo debe limitarse al hecho de que el Procurador General de la República y Procuradores Estatales no puedan ser destituidos por el Titular del Poder Ejecutivo, sino con que la Fiscalía tenga autonomía presupuestaria, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, deben existir profundos cambios a su estructura, en cuanto a la forma y métodos de investigación delictiva y de persecución penal, por tanto, la independencia del ministerio público no debe considerarse un factor aislado a la reforma, sino como parte integrante de la misma, es decir, como parte de la política de Estado⁸.

Contrario a ello, la realidad mexicana, refleja que la función del ministerio público lejos de ser considerada como una política de Estado, ha sido concebida más bien como una “*política de gobierno*” ya que a nadie escapa que dicha institución ha estado fuertemente ligada a los designios e intereses del Poder Ejecutivo; su propia estructura favorece este entorno, dado que por principio las Procuradurías Estatales y General de la República, son parte integrante del gobierno, además de residir en el titular del Poder Ejecutivo la facultad de proponer una terna de candidatos a Procurador General y tener la facultad de removerlo libremente, aún y cuando en su designación intervenga el Congreso, pues lo cierto es que este tipo de procedimientos permite que quien ocupe el puesto sea una persona afín a los intereses del gobernante.

⁸ En este sentido, se advierte que la reforma procesal penal latinoamericana ha sido paralela a la reforma del ministerio público; al respecto véase la tabla comparativa en los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, en “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina, del Centro de Justicia de las Américas, disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-persecucion-penal.pdf>

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

Además, al tener dicha institución una estructura completamente verticalizada, en la que el Procurador designa a los agentes del ministerio público y tiene posibilidad de removerlos libremente, no se garantiza en forma alguna que las investigaciones puedan estar alejadas de intereses oscuros. En casos graves de corrupción, en los que se encuentran implicados servidores públicos de alto nivel, el ministerio público mexicano se ha convertido en una herramienta para todo tipo de componendas y transacciones entre los diferentes actores políticos; la acción penal en estos casos depende entonces de la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, quien la delega al Procurador y éste a su vez al funcionario que tiene a cargo la investigación de los delitos. No es posible pensar que un agente del ministerio público asumirá el riesgo de perder su trabajo para efectuar una investigación que vaya en contra de las directrices de sus superiores.

De tal suerte que, una adecuada implementación de la reforma al sistema de justicia mexicano importa la independencia y autonomía del ministerio público y de sus funcionarios, pues así se reducen las posibilidades a que el rumbo de la investigación esté viciado.

Considero necesario destacar que la reforma al sistema de justicia mexicano de 2008 era el momento propicio para que se efectuaran los cambios necesarios a la institución del ministerio público, sin embargo, por desgracia, no se consideró así por el Constituyente reformador.

No obstante, para que se verifique la autonomía orgánica y funcional del ministerio público en los Estados, no es indispensable a mi entender una reforma Constitucional, dado que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se limita a establecer la independencia de dicho ente con respecto al Poder Judicial, con lo que podría considerarse libertad para que las Entidades Federativas establecieran la independencia de las Procuradurías locales, sin embargo, no menos cierto es que la reforma Constitucional hubiese podido servir de pauta obligatoria para que se adoptaran los cambios necesarios en el organismo en todo el territorio nacional. La situación a nivel federal, es diversa, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la que determina las condiciones de nombramiento y remoción del Procurador General de la República en el artículo 102, mismo que no sufrió modificaciones, articulado que además dispone la libre remoción de los agentes del ministerio público por parte del Procurador General, con lo que respecto a dicho fuero sí resultaría necesario efectuar cambios en la Carta Magna a efecto de modificar su estructura con la finalidad de independizar la institución.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

Por tanto, es preciso analizar el tema en relación a lo ocurrido en aquellos Estados en los que el sistema acusatorio se ha implementado.

Los Estados de Oaxaca y Chihuahua, en los cuáles el sistema acusatorio comenzó a implementarse antes de la reforma Constitucional de 2008, si bien modificaron sus respectivas Constituciones Estatales y Leyes Orgánicas del Ministerio Público, no garantizaron la independencia funcional de dicho órgano, pues se contempla en ambos casos que la institución pertenece al Poder Ejecutivo; Morelos y Zacatecas que posteriormente implementaron el sistema acusatorio tampoco efectuaron cambios estructurales esenciales a la institución y tampoco se han constituido como órganos autónomos, sino que dependen del Poder Ejecutivo.

En el caso de Oaxaca, el Procurador es nombrado por el Congreso a propuesta del Gobernador (artículo 59 fracción XXXIII de la Constitución Local) sin embargo, el Titular del Poder Ejecutivo puede removerlo (artículo 95 párrafo IV de la Constitución Local) por otra parte, se dispone que el Procurador nombrará a los funcionarios de la Institución (artículo 95 párrafo IV de la Constitución Local).⁹

Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público de Oaxaca, publicada el primero de mayo de 2008, destaca que el ministerio público administrará en forma autónoma su presupuesto (artículo 4º).

En lo tocante a Chihuahua, el Gobernador nombra la terna para que el Congreso elija al Procurador Estatal (artículo 93 fracción XXXIX de la Constitución Local); el Gobernador, puede remover libremente al Procurador (artículo 93 fracción XXII de la Constitución)¹⁰; respecto a los agentes del ministerio público, dicho estado establece que

⁹ Consulta, Constitución Política del Estado de Oaxaca
<http://www.congresooaxaca.gob.mx/lx/info/legislacion/001.pdf>

¹⁰<http://www.congresochoihuahua.gob.mx/gestorbiblioteca/gestorconstitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

tales funcionarios estarán sujetos al servicio civil de carrera (artículo 22 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Chihuahua)¹¹.

Morelos tiene un similar método de designación del Procurador, (artículo 40 fracción XXXVII de la Constitución Local) sin embargo, para su remoción deberá solicitarlo al Congreso mediante causa fundada y motivada (artículo 71 fracción XXXIV de la Constitución) Zacatecas sigue la misma lógica de nombramiento, de conformidad con el artículo 87 de su Constitución, que dispone la libre remoción del Procurador por parte del Gobernador. El mismo dispositivo establece las facultades del Gobernador de nombrar y remover a los funcionarios del Ministerio Público.¹²

El Estado de la República Mexicana que ha implementado modificaciones al ministerio público en afán de lograr su independencia fue Chiapas, - en el que aún no opera la reforma procesal penal - , aunque también debe decirse que tales modificaciones no fueron aptas para lograr la autonomía, más que nominalmente. En efecto, en 2004, se reformó la Constitución Política del Estado y si bien, se dotó a dicha Institución de personalidad jurídica y patrimonio propio, mas autonomía de gestión y presupuestal de acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica, lo cierto es que se estableció que el fiscal general debe ser propuesto por el Gobernador del Estado, y ser designado con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, con lo que no se garantizó que la persona que ocupara el cargo fuera independiente jerárquica y políticamente del Titular del Poder Ejecutivo, ya que por obvias razones la persona propuesta le es afin a sus intereses y por tanto le resulta cómoda. Lo anterior, se patentiza aún más con la reforma a la Constitución Chiapaneca de 2007 en la que se estableció que los fiscales especializados - entre el que se encuentra el fiscal para delitos electorales - podían ser nombrados y removidos por el Gobernador del Estado, de lo que se sigue entonces que la independencia y autonomía establecida en dichas disposiciones es más bien una ficción.

¹¹Nota disponible en: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/gestorbiblioteca/gestorleyes/archivosLeyes/159.pdf>

¹² Nota disponible en: <http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=articulo&art=4398&ley=97&tit=0&cap=0&sec=0>

Se advierte entonces la necesidad de efectuar cambios, pero de fondo, estructurales, en el ministerio público. Desde una perspectiva personal, para lograr tales cambios en México se requiere un verdadero consenso político, por lo que depende mucho de que el tema se ponga a discusión en la agenda nacional; las condiciones para ello son propicias, si se considera que la alternancia en el poder es una realidad en México después de más de 70 años de hegemonía de un solo partido político y al hecho de que las tres principales fuerzas políticas gobiernan en los distintos municipios y Entidades Federativas.

Consecuentemente, dentro de los cambios necesarios a dicha Institución, destaca que la designación del Procurador General de la República dependa de una terna en cuya proposición no intervenga el titular del Poder Ejecutivo y que en su remoción no sea posible la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, sino en todo caso la misma sea por causas graves y mediante juicio político; que se establezca un período predefinido para su encargo a fin de que su gestión no sea coincidente con la del Presidente de la República; se propone la creación de un organismo parecido al Consejo de la Judicatura que se encargue de velar por el nombramiento, ascenso y disciplina de los funcionarios del ministerio público; de igual forma, se considera conveniente que exista una carrera ministerial que además de garantizar la capacitación de los funcionarios garantice estabilidad en su encargo y que de igual forma su remoción sea por causa justificada¹³.

Consecuentemente, con estas modificaciones estructurales, la Institución se podría fortalecer y se garantizaría que las investigaciones efectuadas por la Fiscalía fueran objetivas, estuviesen controladas y alejadas de cualquier motivación perniciosa.

III.- Coordinación inter – institucional.

¹³ Sobre éste último aspecto, en el ministerio público tradicional mexicano, cabe destacar que la justificante de la remoción de los fiscales por parte del Procurador, ha sido la de retirar sin más a los funcionarios corruptos, aunque lo cierto es que dicha facultad ha servido en varios casos para fines diversos; esta tendencia está por revertirse de acuerdo a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 Constitucional recién reformado, que dispone la necesidad de una carrera ministerial y lineamientos para certificar a los agentes del ministerio público.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

México es una federación de Estados, en la que cada una de las legislaturas Estatales es autónoma y soberana para establecer su propio Código Penal y de Procedimientos Penales, lo que ha originado la existencia de 32 Códigos sustantivos diversos y el mismo número de ordenamientos de carácter adjetivo en las materias civil y penal. Por añadidura, también existe un fuero federal, para el conocimiento de determinados delitos de tal manera que a los Códigos antes mencionados, podremos sumar el Código Penal Federal y de Procedimientos Penales Federales. En este orden de ideas, en México existen 33 formas distintas de procesar a las personas por hechos delictivos además por conductas que en algunos lugares del país pueden considerarse típicas y en otros no; a lo que además debe agregarse los tipos penales establecidos en las leyes penales especiales como la Ley General de Instituciones de Crédito, la Ley de Hacienda, etcétera.¹⁴

Esta circunstancia a mí entender es problemática para la implementación del sistema acusatorio en lo que respecta al ministerio público debido a lo siguiente:

Si bien es cierto cada Estado es soberano para establecer sus propias leyes, sus órganos de impartición y administración de justicia, esta soberanía también ha ocasionado serios problemas de coordinación entre los órganos de investigación, así como deficiencias en lo que respecta al acceso de datos y registros existentes en otros Estados relativos a la indagación de los hechos que tengan relación con la causa que se investiga; existen

¹⁴ En este aspecto existe la tendencia cada vez mayor a delegar a los Estados la competencia para conocer delitos como lo son las recientes reformas al Código Federal de Procedimientos Penales y Ley General de Salud en materia de narcomenudeo, mediante las que se establecen facultades de investigación a las Procuradurías Estatales y competencia a juzgados del fuero común, sin que al respecto se hubiesen realizado los estudios necesarios en las Entidades Federativas para estimar la problemática que implicará en tales instituciones el incremento de las cargas de trabajo; ello implica a su vez la necesidad de que los operadores jurídicos de los Estados se familiaricen con el Código Penal Federal, que contiene una estructura en su parte general diversa a las de los Códigos Penales Estatales, lo que incrementa la dificultad de asumir dicha competencia, simplemente en términos de interpretación normativa. Por otra parte, las Entidades Federativas se quejan de que ni siquiera se les ha dotado de recursos necesarios para atender tales asuntos. Al respecto se señala la carencia de estudios para hacer posible que los Estados estén en condiciones de soportar esta nueva competencia y según informes del Diario Reforma, son 95 000 casos de narcomenudeo que ahora los 31 estados y el distrito federal tendrán que atender, lo que según la nota implicará una disminución del 70% de asuntos al Ministerio Público Federal (periódico Reforma, edición del 3 de octubre de 2009). Respecto a este tema, incluso el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Distrito Federal advirtió que su Estado no recibirá ningún caso de narcomenudeo hasta que se les dote de infraestructura adecuada y mayor presupuesto, e indicó que entre todos los Tribunales de Justicia del País se ejerce 50 % de lo que gasta el Poder Judicial Federal. Fuente s.p. <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloId=876302>

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

acuerdos de cooperación inter - estatales, sin embargo, los mismos no han sido eficaces para el combate al crimen. De esta forma, esta carencia de coordinación adecuada hace totalmente ineficiente, burocrática y retardada la investigación, pues a título de ejemplo, si el agente del ministerio público de una Procuraduría Estatal necesita obtener datos o realizar una investigación en determinada ciudad de otro Estado relacionada con los hechos que investiga, requiere hacerlo vía Procurador General de su Estado para que éste solicite su cooperación al Procurador del otro Estado, para que éste a su vez lo encomiende al agente del ministerio público de su Estado.

El mismo supuesto problemático se verifica en lo concerniente a las investigaciones que se encuentran íntimamente relacionadas entre los fueros federal y Estatal, dado que no hay entre ambas instituciones una coordinación adecuada, en perjuicio de una correcta integración de la investigación. La federación tiene el reto de enfrentar al crimen organizado, pero también es claro que muchos delitos relacionados con dicha criminalidad como el homicidio, son competencia del fuero común; es en este tipo de asuntos en los que la coordinación debe potenciarse, pero por desgracia no ocurre en todos los casos. Por citar un ejemplo, en materia de Adolescentes en conflicto con la ley penal, ante la inexistencia de organismos Especializados en Administración de justicia Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía de Jurisprudencia por contradicción de tesis, ha dispuesto que en tanto se crean las respectivas instancias, los Tribunales para Adolescentes del país serán competentes para el conocimiento de los asuntos. Lo anterior ha sido sumamente problemático en múltiples aspectos y en lo que respecta al tema de la investigación, los agentes del ministerio público de la federación al tener conocimiento de que está implicado un adolescente, envían el asunto al agente del ministerio público local, pero se desentienden del mismo e incluso en muchas ocasiones no hacen un adecuado desglose, envían copias simples de las investigaciones cuando se requieren constancias certificadas; en otras ocasiones, se advierte que los agentes de la federación incluso en lugar de ejercitar la acción ante el juez especializado para Adolescentes, lo hacen en base a disposiciones legales en desuso y en muchas ocasiones en forma por demás inadecuada "*declinan competencia*" a favor del Juez, con la misma práctica que se utilizaba en el sistema tutelar de justicia para menores que prevalecía, en el que los Tribunales eran administrativos, dependían del Poder Ejecutivo al igual que las Procuradurías de Justicia y por tales razones la competencia simplemente se declinaba entre tales órganos por parte del órgano investigador.

Lo anterior es problemático en términos de eficiencia y eficacia por parte del Ministerio Público, por lo que creo que sobre este tema deben establecerse mecanismos de

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

coordinación más precisos para evitar que por cuestiones de competencia territorial y de fuero, la investigación de los delitos carezca de la dinámica necesaria para enfrentar a la delincuencia.

A ello debe aunarse el hecho de que las Procuradurías, al ser dependientes de los Poderes Ejecutivos, hacen depender en algunos de los casos la cooperación en materia de investigación de la compatibilidad política existente entre los titulares de los Poderes Ejecutivos; esto es incluso un reflejo de que en México la realidad muestra que la investigación lejos de verse como un asunto de coordinación en la lucha contra el crimen ha sido entendida por algunos como una cuestión de carácter más bien político.

Ahora bien, de acuerdo a la reforma Constitucional, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuáles actuarán bajo el mando de aquél. Este aspecto representa un verdadero desafío, ya que **en el país existen 2, 094 cuerpos policíacos**¹⁵, cada uno de ellos con sus propios mandos, uniformes, frecuencias de radio y en muchos casos con diferentes métodos de combatir la delincuencia. A nadie escapa el elevadísimo nivel de corrupción en dichas instituciones y la falta de preparación de las mismas. De esta manera, lograr una coordinación adecuada para investigar al crimen, entre las 33 procuradurías del País y los 2094 cuerpos policíacos, no es una tarea sencilla; desde una perspectiva personal, el tema de la unificación de los cuerpos policíacos es indispensable, aunque por otra parte podría haber resultado difícil de implementar dentro de la reforma al sistema de justicia de 2008, dado que el tema es complejo, de suma importancia y no fácil de efectuar, lo que desde luego es una asignatura pendiente que deberá contemplarse en un futuro cercano.

Sobre el particular, se destaca como un aspecto benévolo de la reforma que en el artículo 21 Constitucional precisamente se estableciera la necesidad de que exista coordinación entre el ministerio público y las instituciones de seguridad pública del país, con el establecimiento de bases de datos criminalísticos, regulación de selección de ingreso, formación, permanencia, evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, lo que ha servido de pauta para sido la creación de distintas

¹⁵ Nota en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/10/091006_mexico_policia_ra.shtml.

disposiciones como la Ley Nacional del Sistema de Seguridad Pública¹⁶. Parece ser en teoría un buen avance, pero en la realidad, mientras existan tantos cuerpos policíacos al mando de muchas personas con acceso a tales registros y datos, el problema radica entonces en el incorrecto uso que pudiera darse a ese sistema de información nacional, sobretodo en aquellos hechos en los que precisamente se encuentren implicados elementos policíacos.

Por otra parte, a raíz de la reforma, se ha verificado la celebración de convenios entre Procuradurías, como el suscrito entre la Procuraduría General de la República y la del Estado de Chihuahua, que está relacionada con la coordinación operativa y técnica científica, con la finalidad de diseñar estrategias conjuntas y mejorar los resultados operativos en el combate a la delincuencia en los temas de colaboración en la integración de carpetas de investigación, uso de tecnología de punta, investigación de delitos y seguimiento de procedimientos penales¹⁷. Sin embargo, desde una perspectiva personal, se corre el riesgo de que este tipo de acuerdos sean una nueva versión de los convenios de colaboración entre las Procuradurías que han existido desde tiempo atrás y que no han rendido los frutos esperados; es muy pronto para verificar los resultados de tales acuerdos, el reto es enorme y a mi entender implica la existencia de un verdadero consenso político asumido por todos los implicados en el tema, seguido de una verdadera coordinación interinstitucional, implementación que debe llevarse a cabo mediante mecanismos efectivos y medibles, de tal suerte que exista una verdadera inteligencia de lucha contra el crimen, sobretodo el organizado y que no quede el asunto en una carta de buenas intenciones decretada en el papel en forma de leyes y convenios sin aplicación práctica.

IV.- Coexistencia de varios sistemas de justicia penal

Es importante resaltar que la reforma Constitucional Mexicana permite su implementación gradual, en la modalidad regional o por tipo de delito, de conformidad con

¹⁶ Publicada el 2 de enero de 2009 consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>.

¹⁷ Nota en: http://www.elestatal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=98:la-mayor-incidencia-de-delitos-del-crimen-organizado-se-presenta-en-chihuahua-medina-mora&catid=4:el-estado&Itemid=67

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

el artículo Segundo Transitorio. La gradualidad resulta favorable, porque permite sondear los problemas para corregirlos sobre la marcha y hacer posible el uso paulatino y no total de los recursos, como lo ha puesto de relieve la experiencia comparada de Chile y Colombia, sin embargo, debe considerarse que estos países son Repúblicas Unitarias y no Federales como nuestro país.

En México, se ha seguido esta mecánica; la reforma ha sido gradual, en algunos casos por delitos graves y no graves como Nuevo León (2004) sin embargo a este respecto se ha verificado el problema de que las Procuradurías y los Tribunales concilian ambos sistemas a la par, lo que ha originado que funcionarios que investigan y juzgan tengan que “*cambiarse el chip*” en un mismo día para intervenir en audiencias orales y después para actuar en el sistema escrito, aspecto sumamente problemático.

Luego entonces, la gradualidad por tipo de delito no es adecuada desde un punto de vista personal por las razones antes contempladas.

Ahora bien, la implementación regional, a mi entender representa mayores ventajas dado que así se refleja de la experiencia de Chihuahua, que comenzó en 2006 y a la fecha ya tiene el sistema en operación en todo el Estado; por su parte, Oaxaca, comenzó a implementar el sistema en 2006 en el Istmo de Tehuantepec y lo ha ido extendiendo a lo largo de su territorio, mientras que Morelos y Zacatecas, que entraron en vigor en 2008 y 2009 respectivamente, bajo la misma tónica.

La cuestión problemática con la implementación gradual regional surge entonces en los aspectos siguientes: el sistema tradicional es formalista, ritualista; las investigaciones realizadas por el ministerio público tienen valor probatorio mientras que la carpeta de investigaciones que efectúan los agentes del ministerio público bajo el esquema acusatorio, constituyen tan solo datos; las entrevistas no constituyen prueba, no son “*desahogadas*” con las formalidades que los Códigos Procesales encomiendan a las actuaciones del ministerio público en el sistema tradicional. En esta tesitura, han existido supuestos en los que el ministerio público efectúa una investigación bajo los lineamientos del sistema acusatorio y resulta que posteriormente se decide que territorialmente es competente un juez que se rige bajo el sistema “*tradicional*” o viceversa; también destacan los casos en los que se debe girar exhorto de un Estado a otro para practicar diligencias, pues en estos casos las actuaciones se practicarán bajo los lineamientos de la autoridad exhortada, bajo

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

disposiciones que en ocasiones serán incompatibles con la lógica del sistema que solicita la actuación.

En la práctica también son comunes los supuestos en los que debido a la peligrosidad del imputado al momento de cumplimentarse la orden de aprehensión se le deja interno en un determinado centro de detención diverso a la residencia del juez que solicitó la medida, por lo que el juez del lugar donde queda provisionalmente detenido debe proceder a realizar las diligencias urgentes, sobre todo en lo que respecta a decidir la situación jurídica provisional, en cuyos casos, los lapsos son muy cortos y en estos casos cabe la posibilidad de que el sistema acusatorio se encuentre funcionando en un lugar de detención y no del que ordenó la detención o viceversa.

De acuerdo a los ejemplos anteriores ¿Qué valor tendrá la carpeta de investigación si no cumple las formalidades de las diligencias de averiguación previa en caso de que la acción se ejercite ante el juez del sistema tradicional? ¿Cómo seguir la tramitación de la causa si tiene como base un auto de formal prisión propio del sistema tradicional y en el sistema acusatorio competente no existe tal figura? ¿Qué hacer respecto a la medida cautelar? ¿la apelación bajo qué régimen se analizará?

De igual forma se destaca que a nivel federal la reforma no ha entrado en vigor y entonces la problemática radica en aquellos supuestos en los que coexisten conductas delictivas del fuero local y federal, en los que el sistema ya esté vigente en aquél y no en éste.

Los casos como el comentado ya se han verificado en la práctica, como se desprende del siguiente ejemplo acontecido en el Estado de Morelos, -donde ya se encuentra funcionando parcialmente el sistema acusatorio- y en el que se trabaja en base a una carpeta de investigación propia del nuevo sistema a diferencia de la “*averiguación previa*” propia del añejo sistema.¹⁸

¹⁸ Fuente: página de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos. Disponible en http://www.e-morelos.gob.mx/10procuraduria/index.php?action=view&art_id=761. Sobre éste asunto, lastimosamente no

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

*“Recibe la Procuraduría General de la República la **Carpeta de Investigación** SC01/7513/2009, remitida por la Procuraduría General de Justicia de Morelos, relacionada con los hechos en los que Oswaldo Sánchez Cabrera fue privado de la vida el pasado 20 de septiembre sobre la carretera autopista Alpuyeca-Cuernavaca, a la altura primer retorno del poblado de Xochitepec.*

*De igual manera el Agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía de Homicidios, Gumersindo Sánchez Lagunas puso a disposición de dicha autoridad dos cartuchos útiles calibre 7.62 y un fragmento de camisa metálica. Lo anterior **a efecto de que sea el Agente del Ministerio Público de la Federación, en uso de sus atribuciones quien de continuidad a dicha investigación**, con fundamento en el Artículo 50 Fracción I, inciso F de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”*

A las consideraciones antes planteadas se debe agregar la existencia del régimen de excepción, establecido en el artículo 16 Constitucional reformado, aplicable a los casos de delincuencia organizada, en los que el ministerio público puede decretar el arraigo de la persona para el éxito de la investigación por 40 días, prorrogables a 80; en estos supuestos, el problema sería relativo al valor que pueda darse a las actuaciones practicadas durante este tipo de investigaciones relacionadas con personas a las que no se les siga ese régimen de excepción y que en su caso sean juzgados bajo la lógica del sistema acusatorio.

Por tanto respecto a estos temas específicos considero necesaria una regulación idónea en torno a la etapa de transición, para que tal circunstancia no de pauta a la impunidad.

ha sido posible allegarse de datos respecto a la decisión a que se llegó en torno a la valor de la carpeta de investigaciones en la averiguación previa.

V.- Capacitación.

El tema de la capacitación en el ministerio público me parece esencial. Si bien en la actualidad en algunos Estados en los que el sistema no se ha implementado, existen esfuerzos de las Procuradurías por capacitar a algunos de sus miembros en lo que respecta al sistema acusatorio, la problemática de tener una organización completamente verticalizada, en la que los nombramientos de los agentes del ministerio público dependan del Procurador, implica que al cambio de dicho funcionario cambien los mandos medios designados por aquél y estos a su vez soliciten la renuncia de algunos de los agentes del ministerio público; de ahí que nada garantiza que las personas que laboran en la institución y que actualmente se están capacitando en el nuevo sistema se encuentren laborando en el ministerio público cuando el sistema acusatorio entre en vigor.

Por tanto, deben existir parámetros objetivos en torno al nombramiento de los fiscales, tales como exámenes, no solo de cuestiones de derecho penal sustantivo, sino adjetivo, de técnicas de investigación de delitos y de litigación para desempeñarse en audiencias orales.

De acuerdo a la audiencias preliminares presenciadas, destaca un común denominador en los sistemas de Oaxaca, Chihuahua y Morelos: los agentes del ministerio público prácticamente leen todo el contenido de sus carpetas de investigación, tornando aburrida, larga, complicada, tediosa e impráctica la audiencia al confundir oralidad, esencia de la lógica acusatoria con verbalización¹⁹.

¹⁹ Sobre este punto creo necesario destacar que los jueces juegan un papel preponderante para impedir la verbalización en detrimento de la oralidad, ya que al detentar el poder disciplinario y de dirección del debate, requieren preservar el sistema precisamente al conminar a los litigantes a que no hagan uso de la lectura sino que desarrollen la audiencia en forma sintética y oral, pues ninguna duda cabe que el correcto planteamiento de un caso y el debate en éstos términos originará una decisión de calidad y por el contrario, lo más factible es que el juez ante la avalancha de datos cuya exposición no resulta relevante, pierda la concentración y su decisión no sea de la calidad necesaria. A mi entender este es un aspecto que se relaciona con la práctica tan arraigada del uso del expediente y la confianza que se genera teniéndolo a la vista; de esta forma, no creo que sea prohibitivo consultar la carpeta de investigación, pero existe una gran diferencia entre tal hecho y el leer

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

Cabe destacar que en la mayoría de las audiencias preliminares observadas, el agente del ministerio público lee todo el contenido de la carpeta de investigación, no solo al momento de solicitar que se califique de legal la detención, sino al formular imputación y también al momento de solicitar medidas cautelares, repitiendo así una y otra vez todo el contenido de la carpeta, con una dinámica totalmente contraria a la lógica acusatoria. En cuanto al juicio oral, ciertamente la lectura abarca los alegatos de apertura y clausura generalmente.

Por tanto, la capacitación de los agentes del ministerio público en destrezas de litigación resulta esencial para preservar la naturaleza del sistema; incluso, me oriento a establecer como exigencia el otorgamiento de una certificación, previa a un examen de conocimientos y destrezas de litigación, para que los fiscales puedan intervenir en una audiencia, no solo de juicio oral, sino en las etapas preliminares, certificación que me parece esencial, además de que en términos de costos me parece mucho más sencillo potenciar este tipo de destrezas y habilidades para que estén en posibilidades de argumentar jurídicamente un caso, exponerlo oralmente y en síntesis, pues de lo contrario se corre el riesgo de que la lectura del expediente, se vuelva la tónica imperante en el sistema.

Ahora bien, en lo que respecta a la investigación, se tendrán que realizar esfuerzos tendientes a técnicas de investigación con ayuda científica, recolección de evidencia, en relación a la cadena de custodia. Si en el sistema inquisitivo la confesión era "*la reina de las pruebas*", lo cierto es que en el nuevo sistema, el ministerio público prescindirá de dicha prueba en la mayoría de los casos, al no tener valor probatorio el contenido de la investigación, supuesto en el que era factible utilizar coacciones y después simplemente con el formalismo de firmar un acta en la que se contenía toda la aceptación de hechos, el

prácticamente todo su contenido, lo que quizá se deba a la finalidad de no pasar por alto algún detalle relevante que diera la pauta al juez para establecer que la petición es incompleta; también pudiera considerarse como una táctica de los fiscales destinada precisamente a cansar y aburrir al juez y público asistente ante la ausencia de materia de convicción suficiente, tratando de aparentar mediante esa forma lo contrario. Otra cuestión que origina esta práctica, según lo expuesto por un fiscal del sistema acusatorio es la relativa a que en ocasiones el agente que se encuentra en audiencia preliminar – no en la de juicio oral - no ha estado familiarizado con el asunto, acaba de tenerlo a la vista minutos antes de la audiencia, lo que desde luego no justificaría en forma alguna esta práctica.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

asunto estaba prácticamente “*amarrado*” a favor de la fiscalía. En el nuevo sistema, la prueba pericial adquiere suma relevancia; ello orienta a establecer que para la recolección, análisis y desahogo de la prueba se deben tener en cuenta una serie de requisitos que de no observarse corren el riesgo de tornar ya ilícita, ya ineficaz la prueba, por no observarse las reglas de la cadena de custodia por ejemplo.

Este tema tiene varias vertientes: en primer término, la del policía como primer contacto con la escena del crimen. Innumerables ejemplos de la experiencia acusatoria ponen de relieve cómo asuntos de gran trascendencia se le vienen abajo al fiscal en virtud de que la policía contaminó evidencia y no resguardó debidamente el lugar. Por eso, la capacitación de la policía en técnicas de investigación y de resguardo del lugar es fundamental y representa un verdadero problema en México, dada la gran cantidad de cuerpos policíacos en el país, al hecho de que en la actualidad no se encuentran preparados en ocasiones físicamente para el desempeño de sus labores, mucho menos para preservar la evidencia.

¿Qué es lo que está pasando en aquellos Estados en los que se ha implementado el sistema acusatorio en relación a la capacitación policial? Chihuahua está enfocando esfuerzos al respecto. Así se advierte de la inversión en capacitación y equipo para la Policía Municipal desde 2007, que la acreditó como una policía con cumplimiento de estándares internacionales ante la Comisión para la acreditación de Agencias Policiales, organismo internacional dedicado a la certificación de policía.²⁰

Respecto a los demás Estados, que han implementado el sistema acusatorio, no se tiene noticia de que hubiesen empezado una capacitación a la policía municipal para adaptarla al sistema.

Ahora bien, en segundo término, respecto al desarrollo de los servicios periciales para adecuarlos a la lógica acusatoria, también se destaca Chihuahua como el ejemplo a seguir en este rubro. El llamado C4, espacio creado para concentrar los laboratorios de criminalística y ciencias forenses de la Procuraduría Estatal, se destaca como un lugar que

²⁰ Fuente: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/151386.html>)

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

goza de reconocido prestigio nacional e internacional a escaso un año de entrada en funciones; se advierte la existencia de un programa intensivo de capacitación a investigadores y peritos para el nuevo sistema de justicia penal de ese Estado en las ciudades de Chihuahua, Ciudad Juárez, Ciudad de México, Monterrey, Aguascalientes, Oaxaca, Santiago de Chile, Argentina, Londres, España y Estados Unidos, con participación y apoyo de la Embajada de Estados Unidos, Embajada del Reino Unido, Embajada de Francia, Pro-derecho, USAID, Profesores e Investigadores de: Chile, Argentina, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, México, y otros lugares.²¹

En este aspecto, cabe destacar que existe un punto conflictivo, respecto a la benevolencia o no de que las Fiscalías cuenten con servicios periciales adscritos a la institución y una Policía Ministerial a su servicio, tal como sucede en las 33 Procuradurías Mexicanas. Para algunos, tales como el Juez de Garantía Chileno Daniel Urrutia, no es conveniente esta situación, porque rompe el equilibrio procesal, en el entendido de que la defensoría pública entonces debería tener un cuerpo de servicios periciales así como un cuerpo de investigadores propio, por lo que resulta más conveniente que estos cuerpos estén al servicio del Estado y que en cada caso la Fiscalía o defensa soliciten los correspondientes servicios. Para otros, el tipo de organización de la Procuraduría Mexicana es el conveniente, tal como lo sostiene el prestigiado Procurador de la Zona Oriente de Santiago de Chile, Xavier Armendariz, quien establece que: *“La Procuraduría del Estado de Chihuahua, en México, está ad portas de iniciar una reforma procesal penal muy similar a la experiencia chilena. Si bien hay elementos parecidos, me llamó la atención un aspecto diferente que hace al Ministerio Público mexicano un auténtico y poderoso órgano persecutor penal: una policía propia, especializada, y dependiente en forma directa. Además maneja su propio laboratorio de criminalística”*.²²

²¹ Fuente: Procuraduría General de Justicia de Chihuahua, http://www.chihuahua.gob.mx/pgje/Contenido/plantilla5.asp?cve_canal=10955&Portal=pgje)

²² http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070102/pags/20070102221953.html Según Armendáriz, “contar con una policía y un laboratorio de criminalística ministerial, que integrara la labor investigativa y forense, potenciaría la labor de la Fiscalía, ya que permitiría al prosecutor trabajar sin esperar que un tercero fije prioridad en la pericia. Todo estaría dentro de un mismo edificio, centralizado, bajo la administración, priorización y tuición del Ministerio Público. Así, las policías actuales podrían atender los requerimientos de las otras entidades, y la ministerial funcionaría a nivel central en Santiago para las pericias más complejas y sedes regionales para las triviales.”

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

Por otra parte, respecto al mejoramiento de los servicios periciales, capacitación de los peritos del ministerio público y policías ministeriales de los restantes Estados donde se ha implementado el sistema acusatorio, no se cuenta con datos para establecer qué tanto han adaptado tales instituciones para el sistema acusatorio.

Por último, no debe olvidarse que conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en vigor este año de 2009, las entidades federativas deberán contar con institutos o academias de capacitación, en los que la formación inicial de agentes del Ministerio Público o peritos no podrá ser inferior a 500 horas clase, se deberá combinar la teoría y la práctica mediante el desarrollo de talleres; la formación continua, deberá ser no menor a 60 horas anuales. El primero es un requisito ineludible de ingreso, mientras que el segundo lo es de permanencia y ambos para obtener el registro y conservar la certificación a que obliga la Constitución y la ley mencionada.

De tal suerte que ante este panorama, se considera imprescindible el tema de la capacitación y profesionalización de las Procuradurías de Justicia. Es un tema respecto al cual deberán destinarse fuertes cantidades a este rubro, lo que resulta indispensable para el éxito de la reforma procesal penal.

Conclusiones.

El ministerio público requiere adaptarse a los nuevos retos que implica la reforma procesal penal, ya que cambiará diametralmente su concepción, de autoridad que “desahoga” elementos de prueba, a órgano investigador que aporta datos ante el juez en un proceso público, oral, contradictorio, en el que además la inmediatez es otro de sus componentes esenciales.

Los principales problemas que dicha institución afrontará serán en primer término de carácter cultural, en lo que respecta a la adaptación de sus miembros para la lógica acusatoria; esto será particularmente difícil en aquellos servidores públicos muy acostumbrados al sistema tradicional. La reforma procesal latinoamericana muestra además la tendencia generalizada a dotar al ministerio público de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, lo que se ha verificado en forma paralela a la reforma procesal penal; al respecto, la fiscalía debe ser un ente autónomo del Poder Ejecutivo, con

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

independencia económica, de gestión, sin injerencia del Gobernador o Presidente de la República en cuanto al nombramiento y remoción del Procurador General, la existencia de una carrera ministerial, que potencie las técnicas de los fiscales en la que además éstos no puedan ser removidos por órdenes de sus superiores, sino mediante un procedimiento disciplinario, seguido además ante un órgano supervisor de la fiscalía. En México, los Estados que han iniciado los procesos de reforma para tener un sistema acusatorio si bien han realizado cambios a la estructura del Ministerio Público, no se advierte que tales cambios hayan sido de la trascendencia necesaria para lograr esa independencia. Se trata de una asignatura pendiente y necesaria, que desde una perspectiva personal creo estará sujeta a discusión en el contexto nacional en un futuro no muy lejano, para lo cual se requiere a mi entender una gran voluntad política.

Ahora bien, se ha destacado que la composición de la República Mexicana, unida bajo un pacto federal, en la que cada Estado es soberano e independiente y en la que cada uno de ellos tiene su propia legislación penal y procesal penal, así como un fuero federal en materia penal, propicia en la práctica algunas dificultades, relacionadas con una deficiente coordinación inter - institucional para la investigación; si a eso se le agrega el número de cuerpos de policía existentes en el país (2,094) el problema para coordinar a todos estos entes en el tema de la procuración de justicia, se torna aún más complejo. Ahora bien, la unificación de la policía en un solo cuerpo o en un número mucho más limitado de ellos, es un tema en íntima relación con la investigación de los delitos, no obstante, tampoco fue materia de la reforma, aunque seguramente estará sujeta a discusión en los años venideros.

Como aspecto benévolo, considero que esta problemática en la coordinación interinstitucional, ha sido captada por el legislador en la reciente reforma constitucional. Como resultado de ello ha surgido la Ley de Seguridad Pública que dispone de varios mecanismos destinados para lograr esa cooperación; es muy pronto para evaluar el resultado práctico de tales reformas, dada su reciente creación.

Otra cuestión importante en la implementación de la reforma penal mexicana, es el relativo a la coexistencia de varios sistemas de justicia penal. Así de acuerdo a nuestra conformación, podemos establecer la confluencia de un sistema tradicional y acusatorio dentro de los Estados de Oaxaca, Zacatecas, Morelos y Nuevo León; un sistema acusatorio en Chihuahua; un sistema tradicional en los restantes Estados de la república; un sistema procesal penal tradicional en el fuero federal y un régimen de excepción para procesar aquellos hechos relacionados con el crimen organizado. Este conglomerado de sistemas procesales, representa problemas para las diferentes Procuradurías en lo tocante a si la investigación se efectuará bajo las formalidades del sistema tradicional o acusatorio y a la forma de plantear ante el juez la acción penal.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la
Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

Finalmente, el nuevo sistema representa un verdadero reto para el ministerio público mexicano en lo que a capacitación se refiere. En aquellos Estados donde el sistema se ha implementado, se advierte en el tema de litigación de audiencias preliminares que prevalece la lectura del expediente, en demérito de la oralidad intrínseca al nuevo sistema; este tipo de prácticas debe desaparecer y un remedio para ello estriba en la necesidad de asegurarse en inculcar en los fiscales el concepto oralidad, lo que sin duda agilizaría enormemente las audiencias y permitiría exclusivamente el ingreso de información de calidad, mejorándose sustancialmente la calidad del debate y la resolución. Sobre el particular, los jueces también pueden contribuir al respecto al exigir la **oralidad** en sus audiencias.

La reforma también deberá potenciar los servicios periciales y la capacitación deberá abarcar a los peritos del ministerio público para que estén en condiciones de acudir a juicio oral; la policía ministerial también deberá capacitarse en varios temas relacionados con el respeto a los derechos humanos y técnicas de investigación, so pena de que se decreta ilegal la prueba en el proceso. En este tema, se advierte que la Procuraduría de Chihuahua ha realizado importantes esfuerzos, sin que respecto a los demás Estados en los que la lógica acusatoria se ha implementado se advierta una verdadera potencialización de tales entes.

En suma, se requiere una gran cantidad de cambios en el ministerio público para que pueda asumir correctamente su rol en el contexto acusatorio – adversarial. El Estado de la república que más ha trabajado en el tema de mejoramiento del ministerio público en el sistema acusatorio lo es Chihuahua, lo que le ha valido reconocimiento en el contexto no solo nacional sino internacional. Ello pone de relieve que la reforma al sistema de justicia penal, en lo que respecta al ministerio público requiere no solo buenas intenciones, sino voluntad política y además recursos económicos suficientes, que no obstante, deben conceptualizarse como una inversión.

BIBLIOGRAFIA:

BAYTELMAN Andrés A. y DUCE Mauricio, *“Litigación Penal, juicio oral y prueba”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2008, 434 pp.

_____ *“Capacitación como futbol”* documento electrónico
<http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cap-futbol1.pdf>

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

BENAVENTE CHORRES, Hesbert, *“Nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de México (comentado, doctrina jurisprudencia y formularios), tomos I y II*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2009, 1727 pp.

CARMONA CASTILLO Gerardo A. (coordinador), *“Juicio oral penal. Reforma Procesal Penal en Oaxaca”*, Editorial Jurídica de las Américas, México, 2008, 614 pp.

DUCE, Mauricio, y RIEGO, Cristian “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, documento electrónico: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/CEJA_PERS1.pdf

_____, Mera Alejandra y Riego Cristián, “La capacitación institucional en la reforma criminal en Chile, documento electrónico <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cap-institucional1.pdf>

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *“La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?”* México, 2009, 570 pp.

HIDALGO MURILLO, José Daniel, *“Sistema Acusatorio Mexicano y Garantías del Proceso Penal”*, 2ª ed. Editorial Porrúa, México, 2009, 269 pp.

NÚÑEZ VÁSQUEZ, J. Cristóbal, *“Tratado del proceso penal y del juicio oral”*, tomos I y II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002, t.I 427 pp. y t. II 581 pp.

RIEGO, Cristián y DUCE, Mauricio, en *“Proceso Penal”*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Colección: Estudios Jurídicos, 2007, 583 pp.

“El sistema penal acusatorio en México: estudio sobre su implementación en el Poder Judicial Federal”/Centro de Estudios de Justicia de las Américas; obra a cargo de la Dirección general de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de justicia de la Nación.—México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de la Compilación y Sistematización de Tesis, 2008. xvi, 175 pp.

“Reformas Procesales Penales en América Latina. Resultados del proyecto de seguimiento, IV etapa.” Centro de Estudios de Justicia de las Américas, editorial Alfabet, Artes Gráficas, marzo de 2009.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA
PROCESAL PENAL 2009

“Reformas Procesales Penales en América Latina, Resultados del Proyecto de Seguimiento, V Etapa.” Centro de Estudios de Justicia de las Américas, editorial Alfabet, Artes Gráficas, marzo de 2009.