

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO ADVERSARIAL EN MÉXICO



Arturo Luis Cossío Zazueta¹

Resumen

El sistema penal acusatorio se aplica en todo el país desde el 18 de junio de 2016. El presente texto se refiere a los resultados de su aplicación en la Ciudad de México, tanto a nivel local como federal. Se busca saber si ha sido efectivo. Para ello se hace referencia a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a la terminación anticipada del proceso y a los criterios de oportunidad por ser mecanismos que pueden provocar impunidad en la operación del sistema. Para saber si el procedimiento penal ha logrado el cumplimiento de sus fines es necesario hacer referencia a los mismos. Sólo con la aplicación de los mecanismos diversos previstos por la ley se consigue el esclarecimiento de los hechos, la protección al inocente, que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y con todo ello se puede afirmar que el sistema funciona de manera adecuada.

Palabras clave: procedimiento penal acusatorio, soluciones alternativas de conflictos, terminación anticipada del proceso, reparación del daño, impunidad, sistema de justicia penal, efectividad del procedimiento penal.

Abstract

The accusatory criminal system has been applied throughout the country since June 18, 2016. The present text refers to results in its application in Mexico City. It seeks to know if it has been effective. For this, reference is made to alternative dispute resolution

¹ Profesor de Carrera en el Área de Ciencias Penales en la Facultad de Derecho de la UNAM.

mechanisms, early termination of the process, and opportunity criteria as mechanisms that may lead to impunity in the operation of the system. To find out if criminal proceedings has achieved the fulfillment of its purposes is necessary to refer to them. Only if the application of the various mechanisms provided for by the law can clarify the facts, protect the innocent, ensure that the guilty party does not go unpunished, and repair the damage, it can be said that the system works properly.

Key words: *accusatory criminal procedure, alternative dispute resolution, early termination of the process, reparation of damage, impunity, criminal justice system, effectiveness of criminal procedure.*

I. Introducción

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM en adelante) en materia de Seguridad y Justicia Penal, por la que se establece, entre otros temas, que el procedimiento penal será acusatorio y oral, inclusive las reglas que lo rigen y los principios que lo orientan. A ocho meses de la operación en todo el país del sistema de enjuiciamiento penal mencionado, es momento de hacer un balance respecto a la efectividad de su implementación. Es conveniente tener claridad en que en toda la república es aplicable el modelo nuevo de justicia penal; pero que el inicio de vigencia de la reforma constitucional y del Código Nacional de Procedimientos Penales² (CNPP en adelante) fue gradual. Así, el 18 de junio de 2016 comenzó la vigencia en todo México, pero ya se instauraban los procedimientos penales conforme al modelo acusatorio en varias entidades del país, tanto en el ámbito local como en el federal.

La modificación a la CPEUM estaba prevista que fuera escalonada y se encontraba condicionada a que se hubieran realizado las adecuaciones necesarias al ordenamiento jurídico para permitir su funcionamiento. Se dispuso que el inicio de la vigencia tuviera como límite máximo un plazo de ocho años, a partir de la publicación del decreto, pero podría iniciar antes si se tenía la adecuación normativa mencionada. Los artículos transitorios 2° y 3° del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF en adelante) el día 18 de junio de 2008, establecen, en lo conducente:

Segundo. **El sistema procesal penal acusatorio** previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, **entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años**, contando a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán **expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio**. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órganos legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, **en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales**.

Tercero. **No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio** previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, **entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes**, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. **Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio Segundo**”.³(El resaltado es propio).

De las disposiciones de tránsito invocadas se desprende que la vigencia de la reforma constitucional tenía como límite el de ocho años, contados a partir de la publicación en el DOF. Así mismo, la modificación constitucional podía entrar en vigor antes del plazo máximo siempre que se hubieran hecho las adecuaciones a las disposiciones necesarias para la implementación del sistema. Para tal efecto se tendría que emitir, por el órgano legislativo competente, la declaratoria de incorporación a que se refiere el artículo 2º transitorio, una vez que se hubiera realizado la modificación a todas las normas jurídicas necesarias para la implementación del sistema.

No obstante lo anterior, el sistema procesal penal acusatorio empezó a operar en varias entidades (tanto a nivel federal como del fuero común) con anticipación respecto del plazo de ocho años, en algunos casos con ordenamientos locales, en otros con el CNPP, expedido por el H. Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que se le otorgó para legislar en forma exclusiva para toda la república en materia procedimental penal.⁴ Sin embargo, no se había hecho la adecuación legislativa necesaria para su implementación. Tan no se habían modificado las disposiciones jurídicas necesarias que, el 17 de junio de 2016 (un día antes de la entrada en vigor en todo el territorio nacional del

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://tinyurl.com/CPEUM180608>>.

⁴ Reforma a la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 8 de octubre de 2013.

nuevo modelo procedimental), se publicó en el DOF la llamada Miscelánea Penal,⁵ en la que se incluyeron los cambios a las normas que se tenían que adecuar para que pudiera iniciar su vigencia en todo el país el CNPP, al incorporar el sistema acusatorio en donde todavía no tenía aplicación. Así, con anticipación a la Miscelánea Penal, se empezó a aplicar el CNPP y se dio vigencia al Sistema Acusatorio sin haber satisfecho los requisitos que la Constitución General de la República dispuso para tal efecto. Por lo anterior, se puede decir que hubo vicios en el inicio de la operación al haberse decretado la incorporación del sistema acusatorio al orden jurídico sin haber cumplido con el requisito de la adecuación normativa. Ese problema queda expresado sólo para alertar respecto de aspectos que pudieran afectar la validez y legitimación de los procedimientos instruidos antes de la incorporación correcta de las disposiciones aplicables.

En el presente texto no se pretenden explicar los distintos aspectos del procedimiento penal acusatorio adversarial, sino que se busca ver si se ha cumplido con los objetos que, para el actual sistema de enjuiciamiento, establece la Constitución General de la República. Ante la dificultad que representa conocer los datos específicos de todos los procedimientos penales iniciados en México, se buscó conocer los oficiales mediante consultas de información pública a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), así como al Consejo de la Judicatura Federal y a la Procuraduría General de la República respecto al número de investigaciones iniciadas y los datos sobre las diferentes formas de terminación de los procedimientos. Con ello se intenta tener una referencia en cuanto a la efectividad del procedimiento penal ante esas autoridades y lograr una visión frente a los fines del proceso. Las principales fuentes de información son las respuestas recibidas de las autoridades consultadas, así como las normas que rigen los procedimientos, pues la finalidad del texto no es el desarrollo doctrinal del sistema acusatorio. Sólo para poder tener el panorama general para realizar la valoración de los resultados se harán algunos comentarios sobre puntos esenciales del procedimiento.

II. Procedimiento Penal Acusatorio Adversarial. Principios y objeto

El artículo 20 de la CPEUM, en su primer párrafo,⁶ dispone que el proceso penal, acusatorio y oral se rige por los principios de:

⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley Federal de Defensoría Pública; del Código Fiscal de la Federación, y de la Ley de Instituciones de Crédito.

⁶ Artículo 20. "El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación".

- **Publicidad.** Es fundamental este principio, toda vez que permite que las audiencias que se celebren en un proceso penal sean conocidas por la sociedad, lo que asegura que al procesado no se le imparta justicia en forma aislada o furtiva; con lo que se brinda seguridad de que no habrá arbitrariedades por parte de la autoridad, que no se va a pretender procesar en forma indebida a una persona. Al juzgarse una causa en forma pública se tiene la seguridad de que la autoridad hará su trabajo de manera adecuada. Además, la sociedad puede verificar el funcionamiento del sistema, lo que lo hace más transparente y fortalece la lucha contra la corrupción.
- **Contradicción.** El procedimiento es adversarial, es decir, se debe permitir que cada parte pueda argumentar y oponerse a las peticiones de las otras, que las pruebas aportadas puedan ser controvertidas, todo ello en igualdad de condiciones.
- **Concentración.** Se busca un proceso ágil, eficaz, por lo que se incluyen varios actos procedimentales en las audiencias. Por ejemplo, en la audiencia inicial, en términos del CNPP, se puede realizar el control de legalidad de la detención, la formulación de la imputación, la respuesta a la misma, el debate respecto a la vinculación a proceso y en relación con medidas cautelares, y se señala el plazo para el cierre de la investigación.⁷
- **Continuidad.** Los actos procedimentales deben ser sucesivos dentro de cada audiencia, además de que las diligencias deben realizarse sin que transcurra mucho tiempo, al respetar la secuencia que facilite una mejor impartición de justicia.
- **Inmediación.** El órgano jurisdiccional debe tomar conocimiento directo de los alegatos y las peticiones que formulen las partes, de las pruebas que se desahoguen en la audiencia, pues con eso se permite resolver la controversia en forma adecuada, al incluir la valoración correcta de la prueba.

En el Apartado A, fracción I°, dicho dispositivo constitucional prevé que el proceso penal tiene como objeto:

- **Esclarecimiento de los hechos.** Es necesario conocer la verdad en relación con las acciones u omisiones que se sometan a la jurisdicción del juez. Siempre se ha buscado encontrar la verdad histórica y en ese sentido no hay cambio, pues debemos entender por dicha noción a la que en efecto aconteció.
- **Protección al inocente.** Debe verse en un doble aspecto: proteger a la víctima en forma integral (respeto a sus derechos y brindar seguridad para el caso que se requiera) y dar los elementos necesarios para que el imputado cuente con una efectiva posibilidad de defensa, que se respete en forma absoluta el debido proceso (derecho fundamental que no puede ni debe ser restringido).

⁷ Artículo 307. “Audiencia inicial. En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación”.

- **Que el culpable no quede impune.** El derecho penal busca proteger a la sociedad mediante la tutela de bienes jurídicos de relevancia para mantenerla en forma integrada y funcional. Es importante combatir la impunidad y así lo reconoce el texto constitucional. El derecho adjetivo penal debe propiciar que los delitos cometidos sean castigados en forma efectiva.
- **Que se repare el daño.** Se busca, en forma adecuada, que el procedimiento penal no se oriente sólo al aspecto punitivo. La reparación del daño es relevante, pues hablamos de un sistema de justicia restaurativa. No es simplemente que se intente obtener el resarcimiento de daños y perjuicios, se requiere lograr la restauración del tejido social, que se consiga que los involucrados no queden insatisfechos y el conflicto sin solucionar, más allá del tema patrimonial.

Todo procedimiento penal tendría que tramitarse orientado a cumplir con los objetos del proceso. Veremos más adelante, si existe un equilibrio al respecto.

III. Procedimiento, salidas alternas y terminación anticipada

El artículo 20 de la CPEUM nos brinda una descripción de diferentes aspectos que deben respetarse en el proceso penal al poner énfasis en el juicio oral; señala que deben aplicarse también en las audiencias preliminares. El CNPP regula la estructura del procedimiento penal⁸ al establecer que tiene tres etapas:

- **Investigación, con dos fases: la inicial y la complementaria.** La inicial es en la que el Ministerio Público y la Policía, con el auxilio de peritos, recaban datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. La segunda es para que el Ministerio Público justifique la acusación o la petición de sobreseimiento una vez que cierre la investigación si existe sustento probatorio para alguna de estas actuaciones o bien, se solicite la suspensión del procedimiento en su caso. En términos del artículo 211 del CNPP, la investigación complementaria inicia con la formulación de la imputación y termina con el cierre de la investigación. Así, el auto de vinculación a proceso se dicta en dicha fase de la investigación, lo que señala porque, para varios aspectos relacionados con actuaciones que pueden llevar a soluciones alternas o de terminación anticipada del proceso, es una actuación relevante.

⁸ Artículo 211. "Etapas del procedimiento penal. El procedimiento penal comprende las siguientes etapas: I. La de investigación, que comprende las siguientes fases: a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se formule imputación, y b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación; II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento...".

- **Intermedia, con una fase escrita y otra oral.** La primera, que inicia con la acusación, se desarrolla mediante las comunicaciones entre las partes e implica la posibilidad de pedir la aclaración de la acusación por parte de la víctima, de su asesor jurídico y de la defensa, además de que la víctima se puede constituir como coadyuvante. También debe realizarse el descubrimiento probatorio a cargo del Ministerio Público (que debe hacer del conocimiento de la defensa todos los elementos probatorios que conozca) y de la defensa (que debe comunicar al Ministerio Público todos los elementos probatorios que pretenda ofrecer para su desahogo en juicio). En la fase oral se realiza la audiencia intermedia en la que se resuelven los temas planteados que permitirán depurar los hechos y la admisión de las pruebas. Termina con el dictado de apertura de juicio oral.
- **Juicio, que es la etapa en que se resolverá la controversia.** Se incluye la formulación de alegatos (de apertura y clausura), el desahogo de pruebas, escuchar lo que el acusado tenga el deseo de manifestar. Se prevé que el tribunal de enjuiciamiento delibere y emita el fallo. Después procede la audiencia de individualización de sanciones (para el caso del fallo condenatorio) y la emisión de la sentencia.

Las etapas señaladas constituyen el procedimiento penal ordinario (junto con la posibilidad de impugnación), pero también se regulan figuras que permiten no llegar a la tramitación del juicio oral. Al respecto encontramos las siguientes instituciones.

Aplicación de criterios de oportunidad

Se faculta al Ministerio Público para que se abstenga del ejercicio de la acción penal, sin dejar de contemplar la reparación del daño a la víctima, es decir, dentro de los objetos del proceso mencionados se pone énfasis en la reparación del daño, toda vez que el Ministerio Público puede abstenerse del ejercicio de la acción penal, lo que supone un grado de impunidad pero privilegia el aspecto restaurativo del sistema. En relación con el punto que nos ocupa, Horvitz y López señalan: “El *principio de oportunidad* enuncia que el ministerio público, ante la noticia de un hecho punible o, inclusive, ante la existencia de prueba completa de la perpetración de un delito, está autorizado para no iniciar, suspender, interrumpir o hacer cesar el curso de la persecución penal, cuando así lo aconsejan motivos de utilidad social o razones político-criminales”.⁹ Al respecto, Duce y Riego señalan que “se trata de la facultad que se otorga a los fiscales para cerrar aquellos casos en los que, aun habiendo antecedentes para investigar o incluso acusar, se considere que los hechos son de una gravedad muy reducida y no comprometen gravemente el interés público”.¹⁰ Señala Cerda, en lo relativo al principio de oportunidad en

⁹ Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *Derecho procesal penal chileno*, México, Jurídica de Las Américas, 2008, p. 48.

¹⁰ Duce J. Mauricio y Riego R. Cristián, *Proceso penal*, México, Jurídica de las Américas, 2009, p. 212.

sentido estricto (en una acepción amplia se refiere a diferentes formas de soluciones alternas de conflictos, terminación anticipada y principio de oportunidad): “Consiste en la facultad de los fiscales del MP para no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada cuando se trate de un hecho que reviste caracteres de delito pero que no compromete gravemente el interés público, a menos que la pena mínima asignada al delito exceda la de presidio o reclusión menor en su grado mínimo (pena mínima en abstracto) o se trate de un delito cometido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones (artículo 170, inciso 1º, CPP)”.¹¹ Alfredo Dagdug, del principio de oportunidad, dice:

El principio de oportunidad, implica que el ejercicio de la acción es un derecho o, en su caso, una facultad (atribución concedida por la ley)... El Ministerio Público también podrá optar por aplicar algún criterio de oportunidad, en este sentido, el CNPP establece la facultad (más no obligación) de que esta autoridad, aun en los casos donde derivado de las fuentes de prueba se determine que se ha cometido un hecho delictivo y que el inculpado ha participado de alguna forma en el mismo, pueda optar por no ejercer la acción penal pública (formalizar la imputación), por múltiples y variados criterios, tales como por razones de prevención especial, humanidad, utilidad procesal, economía, etcétera.¹²

Ortega explica el principio de oportunidad de la siguiente forma:

El principio de oportunidad es la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la nación, no obstante que existe fundamento para adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, por razones de política criminal según las causales taxativamente definidas en la ley, con sujeción a la reglamentación expedida por el fiscal general de la Nación y sometido a control del juez de garantías.¹³

En el derecho patrio, el CNPP dispone que proceda esta facultad en los siguientes casos:

Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad.

Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.

La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:

¹¹ Cerda San Martín, Rodrigo, *Manual del sistema de justicia penal*, 2ª ed., Santiago, Librotecnia, 2010, p. 280.

¹² Dagdug Kalife, Alfredo, *Manual de derecho procesal penal*, México, Ubijus, 2016, p. 364.

¹³ Ortega Ribero Germán, *Diccionario del sistema penal acusatorio*, Bogotá, Temis, 2010, p. 285.

I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia.

II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares.

III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena.

IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo que carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero.

V. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio.

VI. Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.

No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten de manera grave el interés público.

Como puede apreciarse, los autores citados dejan ver que los criterios de oportunidad (principio de oportunidad en sentido estricto) deben existir en relación con delitos que tienen poca gravedad o que afecten poco al interés público, a diferencia de la regulación que hace el CNPP, que prevé supuestos muy amplios para el ejercicio de esta facultad.

Soluciones alternas

El sistema acusatorio se concibe como una forma adecuada para cumplir con el derecho fundamental al debido proceso, establecido a favor de todos los gobernados en nuestro país. Se prevé, sin embargo, que no todos los hechos que pudieran ser constitutivos de delito lleguen al juicio oral. Ello para no saturar los órganos encargados de la procuración y la impartición de justicia. Además de los criterios de oportunidad que ya fueron comentados y del procedimiento abreviado, al que nos referiremos poco más adelante, el CNPP prevé que los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del proceso son las soluciones alternas¹⁴ al proceso. Todas estas figuras son formas encaminadas a resolver los conflictos sin tener que tramitar todo el juicio, para permitir que se cumpla el aspecto restaurativo que debe caracterizar al procedimiento penal al ofrecer ventajas a los gober-

¹⁴ Artículo 184. "Soluciones alternas. Son formas de solución alterna del procedimiento: I. El acuerdo reparatorio, y II. La suspensión condicional del proceso".

gados (principalmente al inculpado), pues se puede evitar cumplir con sanciones como la privativa de la libertad (acuerdos reparatorios), evitar el proceso al cumplir con una serie de condiciones por un tiempo (suspensión condicional del proceso) o lograr una reducción de la pena (procedimiento abreviado). Por supuesto que estos beneficios quedan sujetos a que se repare el daño o se garantice su reparación.

En relación con los acuerdos reparatorios, Horvitz y López explican:

Esta institución procesal consiste, esencialmente, en un acuerdo entre imputado y víctima, en que el primero repara de algún modo que resulte satisfactorio para la segunda las consecuencias dañosas del hecho que se persigue penalmente y que, aprobado por el juez de garantía, produce como consecuencia la extinción de la acción penal.¹⁵

Cerda comenta que los acuerdos reparatorios:

Son salidas alternativas en cuya virtud el imputado y la víctima convienen formas de reparación satisfactorias de las consecuencias dañosas del hecho punible, requieren la aprobación del JG y que, una vez cumplidas las obligaciones contraídas o garantizadas debidamente a satisfacción de la víctima, producen como consecuencia la extinción de la acción penal.¹⁶

Sobre los acuerdos reparatorios, Dagdug afirma:

Los acuerdos reparatorios son aquellos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado, mismos que requieren ser aprobados por el Ministerio Público o el Juez de Control, de acuerdo con la etapa procedimental en la que se lleven a cabo. Dichos acuerdos reparatorios pueden ser de cumplimiento inmediato, o bien, de acuerdo con un plan de reparación que se podrá realizar durante un tiempo determinado. Pero sea cual fuese el acuerdo, una vez que se cumple el mismo, tendrá el efecto de la conclusión del procedimiento penal.¹⁷

Esparza y Silva dicen que “por acuerdo reparatorio se entiende la elaboración de un pacto celebrado en igualdad de condiciones entre la víctima u ofendido y el imputado, en el cual se logra establecer un convenio que permita una condena alternativa a la pena privativa de libertad”.¹⁸

El CNPP¹⁹ dispone que proceden desde que ha sido satisfecho el requisito de procedibilidad y hasta antes de que se dicte el auto de apertura de juicio oral. Esta forma de

¹⁵ Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *op. cit.*, pp. 568-569.

¹⁶ Cerda San Martín, Rodrigo, *op. cit.*, p. 291.

¹⁷ Dagdug Kalife, Alfredo, *op. cit.*, pp. 831-832.

¹⁸ Esparza Martínez, Bernardino y Silva Carreras, Alejandra, *Implementación del nuevo sistema de justicia penal*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, p. 27.

¹⁹ Artículo 187. “Control sobre los acuerdos reparatorios. Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes: I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de

solución alterna de controversias es uno de los pilares sobre los que se sostiene la idea de la justicia restaurativa, pues, a través de mecanismos previstos en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASCMP en adelante), como la mediación,²⁰ la conciliación²¹ y la junta restaurativa,²² los interesados pueden dar por terminado un conflicto de forma que se restaure el tejido social.

Una vez expuesta una de las formas de solución alternativa de conflictos (acuerdos reparatorios), corresponde ahora referirnos a la suspensión condicional del proceso. Esta figura posibilita que el inculcado evite seguir el proceso con el cumplimiento de condiciones que fije el juez, siempre que repare el daño y así, con el paso del tiempo señalado, logre la extinción de la responsabilidad penal. Es una figura similar a la condena condicional (suspensión condicional de la ejecución de la pena) que, como beneficio para la persona que ha recibido una sentencia condenatoria, permite no cumplir con la sanción impuesta. La solución alterna a que nos referimos tiene la ventaja de que el imputado o acusado no tiene que esperar a que termine el proceso ni quedará con una sentencia en su haber.

Horvitz y López explican la suspensión condicional del proceso de la siguiente forma:

La suspensión condicional del procedimiento es un mecanismo procesal que permite a los fiscales del ministerio público, con el acuerdo del imputado y con la aprobación del juez de garantía, dar término anticipado al procedimiento cuando se cumplen ciertos requisitos previstos en la ley y se satisfacen determinadas condiciones fijadas por el juez, que permiten suponer que el imputado no volverá a ser imputado de un delito.²³

Por su parte, Duce y Riego señalan:

La suspensión condicional del procedimiento puede caracterizarse como una salida alternativa al proceso, en virtud de la cual se puede detener provisoriamente la persecución penal a favor de una persona imputada por un delito, quedando ella sometida, dentro de un determinado plazo, al cumplimiento de un conjunto de condiciones impuestas por el

la víctima o el ofendido; II. Delitos culposos, o III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán precedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto”.

²⁰ Artículo 21. “Concepto. Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes”.

²¹ Artículo 25. “Concepto. Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados. Además de propiciar la comunicación entre los Intervinientes, el Facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas”.

²² Artículo 27. “Concepto. La junta restaurativa es el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social”.

²³ Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *op. cit.*, p. 552.

juez de garantía, al término del cual —si son cumplidas estas condiciones en forma satisfactoria— se extingue la acción penal y, si no lo son o se vuelve a imputar un nuevo delito, se revoca la medida reiniciándose la persecución penal.²⁴

Para Cerda, la suspensión condicional del proceso se explica de la siguiente manera:

Es un mecanismo procesal que permite a los fiscales del MP, con el acuerdo del imputado y con la aprobación del JG, dar término anticipado al procedimiento cuando se cumplan ciertos requisitos previstos en la ley y se satisfagan determinadas condiciones fijadas por el juez, que permiten suponer que el imputado no será objeto de imputación nuevamente.²⁵

Alfredo Dagdug afirma:

La suspensión condicional del proceso se va en aquellos supuestos en los que se formula un plan reparatorio del daño por parte del imputado y, además, se le imponen a este último una serie de medidas ordenadas por el Juez de Control para lograr la reinserción social del inculcado, en beneficio de la prevención especial consagrada en el artículo 18 de la CPEUM.²⁶

Sobre la suspensión condicional del proceso, Ortega dice:

El imputado o acusado, hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá solicitar la suspensión del procedimiento a prueba, de la misma forma en que lo pueden hacer las personas simplemente imputadas, mediante solicitud oral en la que se manifieste un plan de reparación del daño y las condiciones que estaría dispuesto a cumplir.²⁷

Esparza y Silva explican, en relación con el tema que nos ocupa:

La suspensión consiste en un beneficio que se otorga al imputado, gracias al cual no se prosigue con el proceso penal siempre que éste cumpla con un plan de reparación por un tiempo determinado. Ello si se presume que no hay necesidad del mecanismo de la pena, y siempre que el acusado no se oponga y acepte su imputación.²⁸

De los conceptos citados se desprende que la suspensión condicional del proceso es una institución que evita llegar al juicio oral y al dictado de una sentencia en que se declare la responsabilidad de una persona, siempre que se trate de delitos que cumplan con lo preceptuado por la ley, se cumplan las obligaciones fijadas por el juez de control, se

²⁴ Duce J. Mauricio y Riego R. Cristián, *op. cit.*, p. 306.

²⁵ Cerda San Martín, Rodrigo, *op. cit.*, p. 284.

²⁶ Dagdug Kalife, Alfredo, *op. cit.*, p. 835.

²⁷ Ortega Ribero Germán, *op. cit.*, p. 295.

²⁸ Esparza Martínez, Bernardino y Silva Carreras, Alejandra, *op. cit.*, p. 27.

cumpla el plazo establecido y se repare el daño. La suspensión condicional del proceso procede desde el momento en que se ha dictado el auto de vinculación a proceso y hasta antes del dictado del auto de apertura de juicio oral.

Terminación anticipada del proceso

El procedimiento abreviado es la forma en que el CNPP reglamenta lo preceptuado por el artículo 20, apartado A, fracción VII²⁹ de la CPEUM, que prevé que procederá la terminación anticipada del proceso si el imputado reconoce su participación en el delito ante el juez, de forma libre e informada. El CNPP señala que el procedimiento abreviado puede abrirse una vez dictado el auto de vinculación a proceso y hasta antes de dictarse el auto de apertura de juicio oral. El juez al dictar sentencia debe estar conforme a lo acordado por el Ministerio Público y por el acusado, pues si bien no hay prohibición expresa que impida que se condene a una sanción menor, sí hay disposición que no le permite imponer una sanción distinta ni de mayor alcance a la acordada.³⁰ La disminución de la pena se debe ajustar a los límites de conformidad con lo ordenado por el CNPP.³¹

Cerda explica, en relación con el procedimiento abreviado:

Se trata de un procedimiento especial, de actas, que constituye una vía alternativa al juicio oral, en base a los registros que el MP ha reunido durante la instrucción, de naturaleza más eficiente que garantista, pues implica el sacrificio de notables derechos del acusado en pos de una salida más rápida y económica. Por lo mismo, supone un acuerdo entre el acusado y el fiscal, homologado en sede jurisdiccional, en virtud del cual el primero renuncia voluntariamente a un posible juicio oral y acepta expresamente los hechos materia de la acusación y los antecedentes de la investigación en que se funda; y el segundo solicita al JG la imposición de una pena que no exceda de 5 años. En el evento que la sentencia sea condenatoria, el Juez no puede imponer una pena mayor a la solicitada por el MP.³²

²⁹ Art. 20. “A...VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculcado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculcado cuando acepte su responsabilidad”.

³⁰ Artículo 206. “...No podrá imponerse una pena distinta o de mayor alcance a la que fue solicitada por el Ministerio Público y aceptada por el acusado...”.

³¹ Artículo 202. “...Cuando el acusado no haya sido condenado previamente por delito doloso y el delito por el cual se lleva a cabo el procedimiento abreviado es sancionado con pena de prisión cuya media aritmética no exceda de cinco años, incluidas sus calificativas atenuantes o agravantes, el Ministerio Público podrá solicitar la reducción de hasta una mitad de la pena mínima en los casos de delitos dolosos y hasta dos terceras partes de la pena mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión que le correspondiere al delito por el cual acusa. En cualquier caso, el Ministerio Público podrá solicitar la reducción de hasta un tercio de la mínima en los casos de delitos dolosos y hasta en una mitad de la mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión. Si al momento de esta solicitud, ya existiere acusación formulada por escrito, el Ministerio Público podrá modificarla oralmente en la audiencia donde se resuelva sobre el procedimiento abreviado y en su caso solicitar la reducción de las penas, para el efecto de permitir la tramitación del caso conforme a las reglas previstas en el presente capítulo”.

³² Cerda San Martín, Rodrigo, *op. cit.*, p. 692.

Dagdug manifiesta lo siguiente al hablar del procedimiento abreviado: “El procedimiento abreviado no es otra cosa que el inculpado confiese lisa y llanamente su participación, se solicite la apertura del juicio abreviado y, en tal virtud, el juez de control le imponga una sanción premial, esto es, una sentencia condenatoria reducida en los términos que establece el propio CNPP”.³³

En torno al procedimiento abreviado, Horvitz y López critican:

En este contexto, un sistema de enjuiciamiento criminal en el que el Estado ya no persigue el esclarecimiento de la verdad, sino que la terminación anticipada del procedimiento basada en un “consenso” entre partes desiguales se transforma inexorablemente en un sistema neo-inquisitivo... La pretendida igualdad de las partes al momento de la negociación es una ficción y la voluntad del imputado se encuentra viciada por la coacción.³⁴

Es importante tomar en cuenta la crítica pues, en efecto, se puede hablar de desigualdad entre las partes pero, sobre todo, sí puede haber un vicio de la voluntad en el acusado, ya que puede verse “obligado” a someterse a este procedimiento especial para evitar el riesgo de una pena alta cuando sea inocente.

El procedimiento ordinario cuenta con tres etapas que son: la investigación, la intermedia y el juicio oral. Durante las primeras dos etapas existe la posibilidad de no llegar a la tercera.

- El Ministerio Público durante la investigación y hasta antes de terminar la etapa intermedia (con el auto de apertura de juicio oral) puede acordar la aplicación de un criterio de oportunidad.
- Durante la investigación y hasta antes del auto de apertura de juicio oral las partes (en específico Ministerio Público³⁵ y defensa) pueden llegar a un acuerdo reparatorio.
- Desde el auto de vinculación a proceso y hasta antes del dictado del auto de apertura de juicio oral puede decretarse la suspensión condicional del proceso y la apertura del procedimiento abreviado.

Se entiende que si todos los asuntos llegaran a juicio oral el sistema colapsaría y sería ineficaz. Ello justifica que se busque solución a las controversias de otra forma, por lo que es válido que existan salidas alternas y la posibilidad de terminación anticipada del proceso. El problema es que tal vez se incurra en una excesiva cantidad de asuntos que se resuelvan de esa forma, sobre todo al atender a los objetos del proceso. No se critica

³³ Dagdug Kalife, Alfredo, *op. cit.*, p. 839.

³⁴ Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *op. cit.*, pp. 514-515.

³⁵ En el caso de la acción penal por particulares sería la víctima, toda vez que son aplicables las disposiciones del procedimiento ordinario en lo que no se opongan al procedimiento especial. Toda vez que no hay mayor regulación a partir del auto de vinculación a proceso se estima que proceden estos acuerdos.

la existencia de salidas alternas ni de la terminación anticipada del proceso, lo que se cuestiona es si los supuestos de los que proceden son muy amplios. Para tal efecto hay que tener presente que, de conformidad con el artículo 20 de la CPEUM, el procedimiento penal tiene como objeto la reparación del daño pero, también, que se esclarezcan los hechos, que el culpable no quede impune y que se proteja al inocente. De manera indudable, criterios de oportunidad, acuerdos reparatorios, suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado están concebidos para cumplir con el aspecto de que el daño causado por el delito se repare, pero los demás aspectos podrían quedar sin lograrse.

IV. El procedimiento acusatorio en México, ¿fines cumplidos?

Si se parte de que, como ya se dijo, el proceso penal tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos, que el culpable no quede impune, que se proteja al inocente y se repare el daño, el sistema acusatorio debe cumplir con ellos para que se considere exitoso en su aplicación. El derecho penal implica un sistema normativo que tiene como finalidad la prevención de conductas antisociales que afecten los intereses más valiosos para la colectividad. Para ello se prevé la aplicación de sanciones para los autores de los delitos. Por supuesto que no se pretende que la prevención se intente sólo mediante la aplicación de la ley penal. Esta rama del ordenamiento jurídico debe ser la última opción y debe limitarse a las conductas que en realidad lo ameriten.

Por lo anterior es necesario que, para que se considere que el proceso penal cumple con sus fines, el culpable en realidad no quede impune, por lo menos al hablar de los casos en general. En efecto, si el derecho penal se construye por la necesidad de sancionar las conductas que más pueden afectar al conglomerado social y si el sistema procedimental tiene como uno de sus fines que el culpable no quede impune, no debe dejar de sancionarse la mayor cantidad de los delitos cometidos, pues ello se traduce en impunidad. A mayor abundamiento, hay impunidad si la sanción que se fija para una conducta delictiva en la ley penal, y que se supone debe ser proporcional al delito cometido y al bien jurídico tutelado,³⁶ no se aplica. Si el legislador prevé la punibilidad para los delitos en consideración con el bien jurídico a proteger y la magnitud del ataque al mismo, por lo general se debería estar en los parámetros de la ley sustantiva. Si en la generalidad, o en una gran cantidad de los casos, se reduce la pena por acordarse el procedimiento abreviado, deja de sancionarse de conformidad con la afectación al bien jurídico tutelado que se ha lesionado o puesto en peligro. Asimismo, los acuerdos reparatorios permiten que en lugar de la punibilidad asignada por la norma para el tipo penal del que deriva el delito, esta se sustituya por una reparación de carácter patrimonial.

³⁶ El primer párrafo del artículo 22 de la CPEUM, *in fine*, dispone: "... Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado".

No es que no se reconozca la importancia de que se repare el daño, pero sí por ello se deja de aplicar la sanción prevista, sin duda estamos ante una forma de impunidad. En los casos de procedimiento abreviado hay una sanción de la misma clase que la ley prevé, pero ya no es en función del bien jurídico protegido; en cambio, en el caso de los acuerdos reparatorios se sustituye por el pago de la reparación de daño, pero hay por lo menos una consecuencia jurídica por la comisión del delito. En el caso de la suspensión condicional del proceso se repara el daño, pero no se puede llegar a considerar como sanción penal porque no se dictó una sentencia. En el caso de los criterios de oportunidad hay impunidad, salvo en la reparación del daño, por lo que estamos ante una situación similar a la de la suspensión condicional del proceso ante la falta de sentencia.

Es oportuno asentar que la disminución de la delincuencia no es uno de los fines del proceso, por lo menos no uno directo. Se puede decir que si se logra que el culpable no quede impune de forma indirecta se contribuye a que la incidencia delictiva sea menor, pero el sistema de enjuiciamiento acusatorio adversarial no se adoptó con ese fin. No obstante lo anterior, si el proceso penal no cumple con sus fines, con todos ellos, sí puede volverse un factor criminógeno, pues la impunidad, ya sea absoluta o relativa, puede llevar a un incremento de la comisión de delitos, por ser evitable en la mayoría de los casos la sanción prevista por la ley penal.

Es importante que haya un equilibrio entre los cuatro puntos que la CPEUM señala que son objeto del proceso penal, de lo contrario su implementación no será adecuada y generará problemas a mediano o largo plazo, como podrían ser el aumento de la delincuencia y la saturación de sistema.

A efecto de tener información oficial respecto a la operación del sistema, se hicieron solicitudes de información pública al Consejo de la Judicatura Federal, a la Procuraduría General de la República, al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. En respuesta a la solicitud de información pública número 0320000011117, el Consejo de la Judicatura Federal proporcionó los siguientes datos:

- Número de juicios orales que se han tramitado en el país desde el 24 de noviembre de 2014 (la respuesta es del 30 de enero de 2017): 1,631
- Número de sentencias condenatorias que se han dictado en juicio oral: 18
- Número de sentencias absolutorias que se han dictado en juicio oral: 12
- Número de procedimientos abreviados que se han tramitado: 955
- Número de procedimientos abreviados que se han resuelto: 951
- Número de autos de vinculación a proceso que se han dictado: 1209
- Número de autos de no vinculación a proceso que se han dictado: 359³⁷

Parece ser que hay confusión en la autoridad pues, al proporcionarse la información respecto del número de juicios orales que se han tramitado en el país se habla del juicio

³⁷ No se incluye la respuesta en relación con el número de autos en que se impuso la medida cautelar de prisión preventiva y del número de autos en que se impuso otra medida cautelar por no tener relación con el análisis del presente trabajo.

oral, que es la tercera etapa del procedimiento, como si fuera todo el procedimiento judicializado.³⁸ En efecto, se habla de 1,631 juicios orales y sólo 1,209 autos de vinculación a proceso, por lo que hay un error, pues no puede llegarse a un juicio oral (como etapa de decisión del conflicto) sin que se haya dictado un auto de vinculación a proceso. Así, debe entenderse que se refieren a procedimientos en que se pidió audiencia inicial, con independencia de que se haya dictado el auto de vinculación a proceso o no, o de que se haya llegado a un acuerdo reparatorio antes del auto de plazo constitucional. Sería alarmante que, si la información fuera correcta en cuanto a que se tramitaron 1,631 juicios orales (como tercera etapa de procedimiento) que sólo se hubieran dictado 30 sentencias. Ello implicaría que el sistema es en absoluto ineficaz a nivel federal.

No obstante, si se parte de que 1,631 casos son los que fueron llevados ante el juez, los datos siguen siendo preocupantes. Con 1,209 casos de vinculación a proceso, llegar a 30 sentencias y contar con 955 procedimientos abreviados iniciados, los siguientes porcentajes nos llevan a considerar pronunciarnos en cuanto al cumplimiento de los fines del proceso. Es decir que del número de procedimientos judicializados (juicios orales, según la respuesta), que son 1,631, se dictaron 30 sentencias, lo que equivale al 1.83% del total.

Del número de autos de vinculación a proceso que se dictaron, que son 1,209, sólo en 955 se decretó la apertura del procedimiento abreviado; lo que significa que un 78% de los asuntos llegaron a ser sancionados, pero con una pena reducida, no con la que la ley penal establece conforme al bien jurídico tutelado.

Como un dato que también es preocupante encontramos que la Procuraduría General de la República informó, en el comunicado de prensa 270/17³⁹ de fecha 16 de febrero de 2017, que se obtuvo, por su delegación en la Ciudad de México, la primera sentencia condenatoria en juicio oral (por delito federal). Si consideramos que el sistema penal acusatorio inició operaciones a nivel federal en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) el 29 de febrero de 2016, quiere decir que en más de un año sólo se ha logrado una sentencia condenatoria.

La Procuraduría General de la República proporcionó información al responder a la solicitud de información pública número 0001700013817, que es muy amplia y presentada por áreas, lo que hace que los números no sean por fuerza coincidentes en todas las áreas, como lo aclaran en el mismo documento, pues a veces los datos pueden repetirse por referirse al mismo evento o no coincidir por ser complementarios. Además, encontramos que hay áreas que informan respecto a periodos distintos. Por ello nos referiremos a los datos más generales.

La Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (Copladi) expresó los siguientes datos de procedimientos tramitados entre el 24 de noviembre de 2014 y diciembre de 2016:

³⁸ A partir de la audiencia inicial.

³⁹ Comunicado 270/17 de la Procuraduría General de la República. Disponible en: <<http://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-270-17-ob-tiene-delegacion-de-pgr-en-cdmx-primera-sentencia-condenatoria-en-juicio-oral>>. Consultado el 19 de febrero de 2017 a las 19:43 horas

- Carpetas de investigación iniciadas en todo el país: 63,111
- Judicializadas (con auto de vinculación a proceso): 7,974
- No ejercicio de la acción penal: 8,501
- Resueltos por medios alternativos de solución de controversias (acuerdos reparatorios): 164
- Asuntos en que se aplicó un criterio de oportunidad: 33

La Subprocuraduría Regional de Procedimientos Penales y Amparo (Scrppa), respecto a los procedimientos de su competencia (delegaciones estatales), de acuerdo al mismo lapso, proporcionó los siguientes datos:

- Carpetas de investigación iniciadas en todo el país: 55,925
- Con auto de vinculación a proceso: 7,874
- Procedimientos en que se ha resuelto la suspensión condicional del proceso: 94
- Procedimientos en que se ha resuelto por acuerdos reparatorios: 2,004
- Órdenes de aprehensión solicitadas: 558
- Órdenes de aprehensión obtenidas: 497

Al considerar estas dos áreas de la Procuraduría General de la República encontramos que no coinciden los datos. Esto puede explicarse con facilidad si pensamos en que, por ejemplo, la diferencia entre el número de investigaciones iniciadas se debe a que la información de Copladi incluye otras dependencias de la estructura de la institución, por lo que a los datos que proporciona la Scrppa habría que sumar las de otras subprocuradurías, fiscalías, etcétera. Sin embargo, sí resalta el dato referente a los acuerdos reparatorios, pues la primera dice que, en el mismo lapso, hubo 164 y la segunda informa que se realizaron 2,004. Reiteramos que, en su respuesta, la propia Procuraduría General de la República hace valer que los datos no coincidentes no implican que la información sea contradictoria.

Al analizar los datos mencionados encontramos que, según Copladi, del total de investigaciones iniciadas sólo se dictó el auto de vinculación a proceso en el 12% de los casos, ya que existen 13.46% de procedimientos en los que se determinó el no ejercicio de la acción penal. De los datos de la Scrppa se desprende que se consiguió que se dictara el auto de vinculación a proceso en el 14.07% de los casos. En ese sentido, destaca que del total de investigaciones iniciadas, sólo en el 0.99% de los casos se solicitó orden de aprehensión y en un 0.88% se obtuvo dicho mandamiento, lo que representa que la mayor efectividad se presentó con detenciones en flagrancias o urgencia; aunque no se incluye ese dato en el informe, se deduce por la diferencia entre órdenes libradas (y no necesariamente cumplidas) respecto del número de autos de vinculación a proceso. Los acuerdos reparatorios equivalen a un 3.58% del total de procedimientos iniciados.

En el ámbito local, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México al responder a la solicitud de información pública número 6000000000817 nos dice:

- Número de juicios orales que se han tramitado en la Ciudad de México: 43
- Número de sentencias condenatorias: 19

- Número de sentencias absolutorias: 9
- Número de procedimientos abreviados que se han tramitado: 379
- Número de autos de vinculación a proceso que se han dictado: 5,364
- Número de autos de no vinculación a proceso que se han dictado: 338⁴⁰

Se desprende que del total de procedimientos en que se ha dictado el auto de vinculación a proceso sólo en el 0.52% se ha llegado a sentencia en juicio oral. Se dictó sentencia condenatoria en el 0.35% de los casos y se tramitó el procedimiento abreviado en el 7.06%. De nuevo vemos que el porcentaje de asuntos en que se resuelve el conflicto por procedimiento abreviado es mucho mayor que el de los que llegan y se resuelven en juicio oral.

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México respondió a la solicitud de información número 0113000003517 con datos proporcionados por diversas áreas de la dependencia. El problema aquí es mayor, pues dichos datos no coinciden en los mismos periodos; hay casos en que se desprende que unidades operan desde distintos tiempos por lo que no sería válido hacer un ajuste arbitrario para obtener cifras únicas. Nos referiremos sólo a un aspecto que se considera relevante para los fines del presente texto.

La Dirección General de Política y Estadística Criminal señala que del 16 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016 se iniciaron un total de 206,075 carpetas de investigación. Al relacionar las cifras que proporcionaron las autoridades de la Ciudad de México consultadas, con la salvedad de que podrían no ser en su totalidad coincidentes los parámetros temporales a que se refieren, podemos encontrar los siguientes aspectos:

Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Porcentaje respecto al total de asuntos
Número de carpetas de investigación iniciadas: 206,075	Número de autos de vinculación a proceso dictados: 5,364	2.60%
Número de carpetas de investigación iniciadas: 206,075	Número de juicios orales: 43	0.020%
Número de carpetas de investigación iniciadas: 206,075	Número de sentencias dictadas en juicio oral: 28	0.013%
Número de carpetas de investigación iniciadas: 206,075	Número de sentencias condenatorias dictadas en juicio oral: 19	0.009%
Número de carpetas de investigación iniciadas: 206,075	Número de sentencias absolutorias dictadas en juicio oral: 9	0.004%
Número de carpetas de investigación iniciadas: 206,075	Número de procedimientos abreviados tramitados: 379	0.18%

⁴⁰ No se incluye la respuesta en relación con el número de autos en que se impuso la medida cautelar de prisión preventiva y del número de autos en que se impuso otra medida cautelar por no tener relación con el análisis del presente trabajo.

Los datos se consideran poco alentadores, ya que hay muy pocos asuntos que llegan a juicio. Si bien se reconoce que no todos los hechos denunciados implican de forma necesaria la comisión de delitos, se estima muy reducido el número de asuntos en que se ha llegado a la sentencia condenatoria frente a la percepción de inseguridad (y de la gran cantidad de delitos con probabilidad cometidos). Se reconoce que en los procedimientos abreviados el sentenciado sí recibe una pena, pero hay que pensar que a causa de la reducción es muy probable que pueda obtener beneficios, por los cuales ya no tenga que cumplirla, además de lo expuesto en cuanto a la impunidad parcial que deriva de la no aplicación de la punibilidad establecida en la norma de acuerdo con el bien jurídico tutelado.

V. Conclusión

Es evidente que el número de procesos que han llegado a juicio oral, de conformidad con la información oficial recibida, es reducido; se entiende como juicio oral la etapa deliberativa y de resolución del proceso. Ello en principio por la gran cantidad de procedimientos abreviados que se han tramitado (y sin tomar en cuenta los acuerdos reparatorios que se hayan logrado en la etapa de investigación inicial y hasta antes del dictado del auto de vinculación a proceso, pues no figuran en la estadística recibida). Sin embargo, si consideramos el número de sentencias dictadas frente al número de autos de vinculación a proceso emitidos o investigaciones iniciadas, encontramos que el sistema no cumple respecto al fin específico de combate a la impunidad. Si bien es cierto que en los otros casos, es decir, los que se han tramitado como procedimiento abreviado, sí hay sanción, la reducción implica que no se aplica la pena en función del delito cometido y el bien jurídico protegido, que en alguna medida representa una forma de impunidad, es una impunidad relativa. Lo mismo ocurre si se carga la solución de los conflictos sólo hacia la reparación del daño.

Se insiste en que no se desea que todo llegue a juicio oral, pero tampoco debe ser tan poco lo que se sancione de conformidad con la punibilidad establecida por el legislador en función del fin preventivo del derecho penal. El andamiaje jurídico que rige el procedimiento penal en México, en específico el CNPP, permite que se recurra en muy diversos supuestos a mecanismos alternativos de solución de conflictos (acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso), que se pueda dar por terminado en forma anticipada el proceso y que se ejerciten criterios de oportunidad. Debe pensarse en una modificación para limitarlos, al considerarse aplicables a casos de afectación a intereses particulares y de poca gravedad. De esa forma se puede desahogar al sistema para no colapsarlo, sin provocar que conductas que pudieran afectar al interés público en forma seria queden impunes o sancionadas con penas cuya reducción suponga una impunidad parcial. La no aplicación generalizada de las penas puede llegar a constituir un factor criminógeno a largo plazo, hay que estar alertas.

Bibliografía

- CERDA SAN MARTÍN, Rodrigo. *Manual del sistema de justicia penal*. 2ª ed. Santiago: Librotecnia, 2010.
- DAGDUG KALIFE, Alfredo. *Manual de derecho procesal penal*. México: Ubijus Editorial, S.A. de C.V e Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino y SILVA CARRERAS, Alejandra. *Implementación del nuevo sistema de justicia penal*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013.
- HORVITZ LENNON, María Inés y LÓPEZ MASLE, Julián. *Derecho procesal penal chileno*. México: Editorial Jurídica de Las Américas, 2008.
- ORTEGA RIBERO, Germán, *Diccionario Del Sistema Penal Acusatorio*. Bogotá: Temis, 2010.
- DUCE J., Mauricio y RIEGO R., Cristián, *Proceso penal*. México: Editorial Jurídica de las Américas, 2009.

Normatividad

- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Disponible en: <<http://tinyurl.com/LNMASCMP>>. Consultada el 12 de junio de 2017 a las 17:10 hrs.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008). Disponible en: <http://tinyurl.com/CPE_UM180608>. Consultada el 12 de junio de 2017 a las 17:34 hrs.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (al 24 de febrero de 2017). Disponible en: <<http://tinyurl.com/constitucionmex>>. Consultada el 12 de junio de 2017 a las 17:13 hrs.
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Disponible en: <<http://tinyurl.com/codigonalpp>>. Consultado el 12 de junio de 2017 a las 17:14 hrs.

Otras fuentes

- Respuesta emitida por la Dirección para el Trámite de Solicitudes de Acceso a la Información. Unidad de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal a la solicitud de información pública número 0320000011117.
- Respuesta emitida por la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Procuraduría General de la República a la solicitud de información pública número 0001700013817.
- Respuesta emitida por el área de Transparencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México a la solicitud de información pública número 600000000817.

Respuesta emitida por la Subdirección de Control de Procedimientos y Responsable Operativo de la Unidad de Transparencia de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México a la solicitud de información pública número 01130000 03517.

