

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

H600.113

S577s

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 Compilación y Sistematización de Tesis, 2008. xvi, 175 p.

ISBN 978-607-468-008-9

1 Sistema acusatorio – Reformas – Legislación – México
2. Proceso penal – Poder Judicial de la Federación – Legislación
3. Investigación jurídica 4. Etapas procesales 5. Sujetos del proceso 6. Reforma constitucional I. Centro de Estudios de Justicia de las Américas II. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Planeación de lo Jurídico. México

Primera edición: diciembre de 2008

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Av. José María Pino Suárez Núm. 2

C.P. 06065, México, D.F.

Impreso en México

Printed in Mexico

Esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Planeación de lo Jurídico.

Su edición y diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**EL SISTEMA PENAL
ACUSATORIO EN MÉXICO:
ESTUDIO SOBRE SU
IMPLEMENTACIÓN EN EL
PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN**



**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN
SISTEMA BIBLIOTECARIO
BIBLIOTECA "SILVESTRE MORENO CORA"**



Suprema Corte
de Justicia
de la Nación



H 600.113
S 5775
E. 1

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Presidente

Primera Sala

Ministro Sergio A. Valls Hernández

Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

Ministro Juan N. Silva Meza

Segunda Sala

Ministro José Fernando Franco González Salas

Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Ministro Genaro David Góngora Pimentel

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Comité Editorial

Mtro. Alfonso Oñate Laborde

Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo

Mtra. Cielito Bolívar Galindo

Directora General de la Coordinación de

Compilación y Sistematización de Tesis

Lic. Gustavo Addad Santiago

Director General de Difusión

Dr. César de Jesús Molina Suárez

Director General de Casas de la Cultura Jurídica

y Estudios Históricos

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez

Director de Análisis e Investigación Histórico Documental

CONTENIDO

<i>Presentación</i>	IX
<i>Introducción</i>	XIII

CAPÍTULO I **METODOLOGÍA EMPLEADA PARA** **LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO**

<i>1. Revisión de la bibliografía</i>	3
<i>2. Realización de visitas de campo</i>	7
<i>3. Preparación del contenido del estudio</i>	11
<i>4. Elaboración del estudio</i>	12

CAPÍTULO II **EL DISEÑO DE LA REFORMA PENAL**

<i>1. Debate en torno a la reforma penal federal</i>	17
a. Debates vinculados con las distintas etapas del proceso penal	19
b. Debates vinculados con la posición de las partes en el proceso y su posibilidad real de intervención	24
c. Debates vinculados con cuestiones específicas del proceso	26

d. Experiencias de reforma penal en las entidades federativas	32
2. <i>Contenido de la reforma constitucional</i>	33
a. Etapas del Proceso. Diferenciación de fases y establecimiento del juicio oral como etapa central	38
b. Rol de las partes en el proceso. Posición de las partes y posibilidad real de intervención	39
c. Cuestiones específicas	44
3. <i>Elementos de un sistema acusatorio</i>	49
a. La metodología de trabajo en el sistema acusatorio: importancia de la audiencia	50
b. Etapas del proceso	55
c. Las partes en el proceso acusatorio	57
d. Cuestiones específicas	70

CAPÍTULO III

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PENAL

1. <i>Diagnóstico de la justicia federal en México</i>	
<i>Fortalezas y debilidades del sistema actual</i>	79
a. Fortalezas	80
b. Debilidades	94
2. <i>Condiciones básicas para una estrategia de implementación</i> ...	103
a. Liderazgo	103
b. Planificación	105
c. Gradualidad	107
d. Discurso del cambio	114
3. <i>Tareas a enfrentar</i>	116
a. Producción legislativa	117
b. Redefinición orgánica de tribunales	125

c. Adecuación de la gestión del despacho judicial	127
d. Sensibilización y capacitación	135
e. Difusión hacia la sociedad civil	140
f. Coordinación interinstitucional	142
g. Presupuesto	145
h. Infraestructura y equipamiento	148
i. Política de recursos humanos	152
j. Diseño y/o adaptación de un sistema de información	155
k. Seguimiento	159

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

<i>1. Posibilidad de la reforma constitucional y los procesos locales</i>	<i>165</i>
<i>2. Necesidad de liderazgo institucional</i>	<i>166</i>
<i>3. Importancia de la planificación</i>	<i>167</i>
<i>Anexo</i>	<i>169</i>

PRESENTACIÓN

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reformas Constitucionales que establecen un sistema penal oral y acusatorio en México. De manera gradual, en un periodo que no podrá exceder de ocho años, nuestro sistema adoptará la fisonomía del modelo dominante en América Latina y Europa, con base en los principios de oralidad, inmediación, concentración, continuidad y publicidad.

Las reformas plantean un gran reto para el Poder Judicial de la Federación: se deberá cambiar el papel de los jueces, modificar la gestión judicial, nombrar Jueces de control, entre otras importantes tareas en el corto y mediano plazo. Para enfrentar con éxito estos compromisos institucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró pertinente conocer la experiencia de otras naciones que, como la nuestra, han reemplazado su sistema penal de corte inquisitivo por otro acusatorio.

Ante ello, se invitó al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), organismo internacional perteneciente a la Organización de Estados Americanos, para desarrollar un proyecto de investigación que contribuyera a una ade-

cuada implementación de la reforma penal. El estudio se centraría en la realidad mexicana —en nuestros problemas y en nuestras ventajas— pero partiría de los aciertos y errores que se han observado en otras naciones de América Latina que comparten semejanzas con nuestro país.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha participado en procesos de reforma procesal penal en varias naciones latinoamericanas, como Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, entre otras. En México, el CEJA llevó a cabo una cuidadosa investigación de campo que le permitió conocer a profundidad el funcionamiento del sistema penal. El equipo de especialistas del Centro sostuvo entrevistas con Jueces y Magistrados, con agentes del Ministerio Público, defensores, litigantes y académicos. El resultado fue un nutrido intercambio de ideas y experiencias que finalmente cristalizó en la presente publicación.

Así surgió *El Sistema Penal Acusatorio en México: Estudio sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación*. Esta obra ofrece una interpretación de la justicia penal en México que conjuga teoría y práctica. El objetivo del estudio es apoyar al Poder Judicial Federal en general, y a los juzgadores en particular, en el proceso de adaptación al nuevo modelo.

El estudio se divide en tres partes. En la primera se describe la metodología empleada para su elaboración. Al respecto, se realiza una revisión de la bibliografía existente en el tema y se delimitan el objeto de estudio, así como los alcances de la investigación desarrollada por el CEJA. En esta sección se explica el proceso que se siguió para la selección de las visitas de campo realizadas en Baja California, Chiapas, el Distrito Federal y Jalisco.

En la segunda parte se recupera el debate académico entorno al sistema de justicia penal vigente: los problemas relacionados con las etapas del proceso, con las partes que intervienen y con otros aspectos específicos como la inmediatez, la publicidad y la utilización de la prisión preventiva.

Asimismo, se analiza el contenido de las reformas constitucionales en materia penal aprobadas por el Congreso de la Unión, y se ofrece una lectura sobre cómo deberán traducirse los cambios normativos en el trabajo jurisdiccional cotidiano, de acuerdo con los elementos que caracterizan al modelo acusatorio.

Por último, la tercera parte se centra en dos objetivos: realizar un diagnóstico que sintetice las fortalezas y debilidades de nuestro sistema actual, y proponer –a partir de la experiencia que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha acumulado a lo largo de los años– líneas de acción concretas que permitirán a los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación instrumentar con éxito los cambios necesarios para la transición del modelo.

Sin duda, la presente publicación será un importante instrumento de apoyo para quienes desempeñan una función jurisdiccional. Las ideas y propuestas contenidas en este estudio son el resultado de años de experiencia y de una rigurosa investigación empírica sobre la realidad de la justicia penal mexicana.

A través de esta obra, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal participan activamente en el debate nacional sobre el mejoramiento del sistema de justicia penal y ofrecen un panorama de opciones para lograr una adecuada implementación de las reformas promulgadas.

Octubre de 2008.

Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y
del Consejo de la Judicatura Federal*

INTRODUCCIÓN

El presente estudio ha sido elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) por encargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objetivo de identificar los desafíos que plantea al sistema de justicia federal mexicano la reforma constitucional que establece la exigencia de adaptar los procesos penales a un modelo acusatorio oral, enfocado especialmente a los efectos de la misma en el ámbito del Poder Judicial Federal.

El estudio se realizó por un equipo profesional integrado por cinco especialistas del CEJA y una investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), contando con el apoyo del equipo de la propia Suprema Corte y la asesoría de académicos, especialistas y juzgadores.

El reporte está dividido en tres partes. En la primera parte se presenta la metodología utilizada para el desarrollo del estudio, así como de la delimitación del alcance de sus conclusiones, en especial en cuanto a esclarecer que se trata de un trabajo exploratorio que no pretende ser un diagnóstico del sistema federal sino sólo identificar, a partir de la experiencia del equipo profesional, algunos aspectos del mismo que van a requerir una preocupación especial durante el proceso de implementación del cambio, en particular al

interior del Poder Judicial de la Federación. En la segunda parte, compuesta por tres capítulos, se realiza un análisis del sistema acusatorio y de la reforma constitucional al Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública. Finalmente, en la tercera parte se proponen los diversos elementos que, en opinión de los profesionales que elaboraron el estudio, deben incorporarse a una estrategia destinada a lograr que el Poder Judicial Federal mexicano realice una transformación ordenada y exitosa hacia las nuevas modalidades de funcionamiento exigidas por la Constitución.

En el primer capítulo de la segunda parte, el reporte contiene un análisis del proceso mexicano de reforma a la justicia penal que plantea los debates que se vienen desarrollando desde hace algún tiempo, así como las iniciativas de reforma instrumentadas en las entidades federativas. A continuación se hace un análisis del contenido de la reforma constitucional, con el fin de describir las características principales del sistema que deberá implementarse con el fin de dar cumplimiento a los mandatos contenidos en ella. Esta descripción tiene como objetivo dejar claro al lector cuál es el modelo al que se pretende llegar, porque es a partir de sus características específicas que se plantearán los cambios necesarios, en opinión de los profesionales que han elaborado el reporte. En el tercer capítulo se describen los elementos fundamentales que determinan el funcionamiento de un sistema acusatorio moderno, en especial en cuanto a los incentivos para que los diversos actores del sistema se comporten de un modo que favorezca el logro de los objetivos planteados por el Constituyente.

La tercera parte inicia con una descripción de las características principales del sistema vigente en la justicia federal mexicana, con el objetivo de detectar tanto los elementos que pueden facilitar, como aquéllos que pueden dificultar el cambio hacia un sistema acusatorio. De esta manera se identifica una serie de fortalezas que pueden constituirse en puntos

de apoyo para el cambio, facilitando su implementación. Por ejemplo, el sistema vigente aparece bastante bien dotado en términos de infraestructura y personal; sus cargas de trabajo parecen razonables en términos de su comparación con otras jurisdicciones; también se ha podido constatar que existen algunos miembros del Poder Judicial que se muestran motivados hacia el cambio y que pueden cumplir roles de liderazgo en el mismo. Otro elemento que aparece favorable es la homogeneidad del sistema, que al menos en las entidades que se visitaron, presenta características similares en cuanto a los recursos con que cuenta y a sus rutinas de funcionamiento.

También se identifican características del sistema vigente que vale la pena resaltar por cuanto pueden transformarse en obstáculos al cambio y que, por lo tanto, deben ser objeto de principal atención por parte de quienes deban hacer la implementación. Ejemplos de estas características problemáticas son: la existencia de una metodología de trabajo bastante compleja y consolidada que abarca no sólo al proceso penal sino también al amparo y que está completamente basada en la producción y lectura de expedientes escritos por parte de varios tribunales y en cada uno de ellos con la intervención de una diversidad de funcionarios; el hecho de que los sistemas de control y reclamación contra las decisiones judiciales están basados en la revisión del cumplimiento de una serie de elementos formales del expediente; la vigencia de una idea muy instalada de audiencia que consiste en un acto de protocolización de una comparecencia ante funcionarios administrativos del tribunal; la existencia de una porción relevante del personal judicial que se muestra muy comprometida con las prácticas vigentes y muy resistentes al cambio.

En el segundo capítulo se describen las condiciones básicas para una estrategia de implementación del nuevo sistema en el Poder Judicial de la Federación.

Por último, en el capítulo tres se identifican las diversas tareas que es necesario enfrentar en el proceso de cambio,

y en cada caso se explica la estrategia para hacerlo y los instrumentos a los que se debe recurrir para lograr los efectos buscados.

En función del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Convenio suscrito entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el CEJA, para la realización del presente estudio se estableció una agenda de trabajo con base en los siguientes aspectos: revisión de la bibliografía; realización de visitas de campo; preparación del contenido del estudio; y elaboración del estudio.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA EMPLEADA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO

1. Revisión de la bibliografía

Como punto de partida para la elaboración del estudio, en el mes de noviembre de 2007 se comenzó la recopilación de material bibliográfico, en coordinación con el equipo de enlace de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la investigadora del CIDE. La búsqueda del material bibliográfico estuvo orientada hacia textos que dieran cuenta de la situación actual de la justicia penal a nivel federal y de los debates que existen con relación a las posibilidades de cambio.

Durante los meses de diciembre y enero se realizó una revisión de la bibliografía seleccionada, buscando desde el equipo encargado de la redacción del reporte, cumplir los siguientes objetivos:

- Conocer la realidad actual de la justicia federal mexicana;
- Identificar los principales debates y las diversas posiciones existentes sobre los mismos;
- Utilizar el conocimiento adquirido a partir de la revisión, para establecer los objetivos en las entrevistas a realizar con diversos funcionarios de la justicia federal mexicana en el transcurso de la visita presencial;

A continuación se presenta el listado de documentos revisados durante esta fase:

- Arango Durán, Arturo y Medina Lara, Cristina, *Indicadores de seguridad pública en México: La construcción de un sistema de estadísticas delictivas*, CrisAdA, México, 2004.
- Bergman, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y Estado de Morelos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003.
- Bergman, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, México, 2006.
- Caballero, José Antonio y Natarén, Carlos, “El malestar en el proceso. Análisis de los problemas en el procedimiento penal mexicano”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, 2005.
- Ciani, Italy, *El juicio de amparo en México*, inédito.
- Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” y Comité de abogados para los derechos humanos, *Injusticia legalizada: procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, 2001.
- Compás, Anders, (coord.), *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2003.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, UNAM-National Center for State Courts, México, 2001.

- Esquinca Muñoa, César, “Marco legislativo de las defensorías públicas y la defensa indígena”, discurso pronunciado en el Foro de Defensoría Pública Bilingüe, patrocinado por la Unión Europea y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Veracruz, 4 de abril de 2006.
- Fix Fierro, Héctor, “La Reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Pásara, Luis (comp.), Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004.
- Fix Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista mexicana de justicia*, México, 2003, núm. 2.
- García Domínguez, Sergio, *La reforma constitucional penal (2007-2008)*, Porrúa, México, 2008.
- Massa Camacho, Eduardo y Villarreal, Marta, *Guía básica de los procedimientos y garantías del sistema penal mexicano*, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 2003.
- Machorro, Paulino, “El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución”, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2007.
- Pásara, Luis, *Cómo sentencian los Jueces del D.F. en materia penal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003.
- Sarre, Miguel, *La averiguación previa administrativa: un obstáculo para la modernización del procedimiento penal*,

Cuaderno de Trabajo número 7, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.

- Sarre, Miguel (coord.), *Barómetro local. Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas A.C., México, enero 2007.
- Sarre, Miguel y Perlin, Jan, "Mexico", en Craig M. Bradley (ed.), *Criminal Procedure: A Worldwide Study*, Carolina Academic Press, segunda edición, 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El sistema jurídico mexicano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuarta edición, México, 2006.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México" *Project on Reforming the Administration of Justice in México*, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, en preparación editorial.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, *Cuatro temas urgentes para la reforma penal, Colección propuestas para el cambio*, CIDAC. Disponible en: www.cidac.org
- Zepeda Lecuona, Guillermo, "La investigación policiaca en un sistema acusatorio, adversarial y con juicio oral", artículo para seminario sobre juicios orales convocado por la Embajada de Gran Bretaña en México.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, "Principio de publicidad y derecho a la información en la averiguación previa en México", documento de trabajo para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Disponible en: www.ifai.org.mx
- Zepeda Lecuona, Guillermo, "Un policía a tres fuegos", en *Tedium Vitae*, agosto de 2007, núm. 4.

- Zepeda Lecuona, Guillermo, “Notas para un diagnóstico de la procuración de justicia en el fuero común”, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo II, México, 1998.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, México, 2004.

2. Realización de visitas de campo

Durante esta fase se persiguieron dos objetivos:

- Determinar los lugares del país que se recorrerían durante la visita presencial del equipo de trabajo;
- Establecer los fines que se perseguirían en las diversas entrevistas a desarrollar durante la visita presencial.

Con relación al primer objetivo, para la selección de lugares a visitar se tuvo en cuenta la necesidad de conocer las distintas realidades en las que opera la justicia federal. En función de ello, se determinó la importancia de visitar un estado del norte del país, un estado del sur, un estado del centro y el Distrito Federal, de forma tal que se lograra una proximidad hacia los diversos asuntos que se atienden y problemas que se enfrentan a nivel nacional. Así, se determinó que se visitarían los Estados de Chiapas, Jalisco y Baja California y el Distrito Federal.

En cuanto al segundo objetivo, definidos los lugares a visitar, se discutieron y establecieron pautas con objetivos para las diversas visitas que se realizarían, con el fin de optimizar el tiempo de entrevista que se tendría con cada uno de los funcionarios identificados. Durante este proceso de elaboración de la agenda, se determinó la importancia de mantener entrevistas con Jueces y Magistrados involucrados en el área

penal, con miembros de diversas áreas del Consejo de la Judicatura Federal, de la Procuraduría General de la República, del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Secretaría de Seguridad Pública, así como con académicos vinculados a la reforma judicial y abogados postulantes.

Como se ha mencionado, se fijaron objetivos para cada una de las entrevistas; en el caso de los operadores del sistema judicial (Jueces, agentes del Ministerio Público, defensores), los objetivos estuvieron orientados a determinar cuál era su grado de conocimiento con relación a la reforma procesal y su posición al respecto; conocer sus procedimientos concretos de trabajo, su carga laboral y las posibles dificultades que podrían presentarse en la implementación de la reforma. También se programaron entrevistas con distintas áreas del Consejo de la Judicatura Federal vinculadas a la cuestión administrativa del Poder Judicial Federal, con el objetivo de contar con información vinculada a las causas penales y conocer el sistema actual de recolección de esa información.

Con relación a los abogados postulantes, se buscó conocer la visión externa al sistema judicial e identificar puntos fuertes de la reforma y posibles resistencias desde ese ámbito. En el caso de los abogados vinculados con el sector académico, se buscaría corroborar la información obtenida a través de la revisión bibliográfica y conocer el estado actual de los debates en torno a la reforma y su implementación.

Entre los días 23 de febrero y 8 de marzo se realizó la visita de campo del equipo compuesto por cinco consultores de CEJA, conjuntamente con el personal de la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y una profesional del CIDE. En el transcurso de este tiempo se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Visita y entrevista a juzgados y tribunales del Distrito Federal y de cada uno de los Estados incluidos;

- Visita y entrevista a diversas instancias del Consejo de la Judicatura Federal;
- Visita y entrevista al titular del Instituto Federal de Defensoría Pública;
- Visita y entrevista a defensores públicos;
- Visita y entrevista a miembros de la Procuraduría General de la República;
- Visita y entrevista a miembros de la Secretaría de Seguridad Pública;
- Entrevista con un grupo de abogados postulantes;
- Entrevista con un grupo de académicos vinculados a la reforma procesal federal.

En el anexo puede observarse el listado de personas entrevistadas en cada uno de los Estados y en el Distrito Federal. En el caso de las visitas a los juzgados y tribunales, durante el desarrollo de las mismas se sostuvieron conversaciones con los Jueces y Magistrados, así como con el resto del personal (principalmente con los secretarios), a fin de conocer la organización del trabajo de cada instancia visitada y las funciones que desempeña cada una de las personas dentro el juzgado o tribunal. Cabe señalar que en función a que cada juzgado y tribunal tiene asignado en forma permanente a un agente del Ministerio Público y un defensor, las entrevistas con estos funcionarios se realizaron en varias oportunidades de manera simultánea, dividiendo al equipo en dos grupos y aprovechando el tiempo asignado por parte de los Jueces y Magistrados. Las entrevistas a agentes del Ministerio Público y defensores buscaron conocer la forma en que desarrollan su tarea en el juzgado o tribunal al que se encuentran asignados, la carga de trabajo, la distribución de tiempo que realizan de acuerdo a las tareas que cumplen, las necesidades existentes para mejorar su trabajo —si existieran—, su nivel de conocimiento sobre el proceso de reforma a la justicia penal y su posición personal al respecto, en términos de afectación a su labor cotidiana de esta reforma.

Adicionalmente a las entrevistas en sí, donde se buscó obtener información para el cumplimiento de los objetivos ya descritos, se procuró en cada lugar realizar un recorrido por las instalaciones, a fin de analizar también desde el punto de vista de la infraestructura existente las ventajas y dificultades a futuro en la implementación de la reforma. En algunos casos, durante el desarrollo de las entrevistas se tuvo la oportunidad de observar también la realización de audiencias, cuyo contenido se analizará más adelante en este documento.

El trabajo desarrollado en el ámbito del Consejo de la Judicatura Federal implicó visitas a cuatro Tribunales Colegiados de Circuito y cuatro Unitarios; ocho Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales; dos Delegaciones del Instituto Federal de Defensoría Pública, en Chiapas y Jalisco; así como a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, y la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. Dicho trabajo estuvo orientado a la obtención de datos que permitieran asumir el conocimiento sobre las cargas de trabajo actuales en el sistema federal, la organización y distribución de los juzgados y tribunales, los sistemas de registro de información, control y seguimiento al trabajo judicial y las perspectivas existentes de cara a la implementación de la reforma.

En cuanto a las entrevistas con abogados postulantes y académicos, éstas se realizaron en un ámbito menos formal y estuvieron orientadas a conocer las ideas existentes en la actualidad en cuanto a las ventajas y/o desventajas existentes para la implementación de la reforma constitucional. En el caso de los postulantes, la entrevista realizada estuvo más orientada a conocer el día a día del trabajo de un abogado en el actual sistema y el nivel de información existente en el foro con relación a la reforma, así como de involucramiento que han tenido los abogados en el impulso de la reforma —si es que hubiera existido— y las posibles resistencias existentes entre los abogados postulantes. En el caso de los académicos,

la entrevista estuvo dirigida a discutir más a fondo las cuestiones que pueden presentarse como problemáticas a partir de la aprobación de la reforma, la identificación de aquellos temas considerados como clave desde el punto de vista de quienes han estado involucrados en el impulso de la misma, y las acciones que estos profesionales consideran de carácter prioritario para la implementación del texto aprobado por el Congreso.

3. Preparación del contenido del estudio

Se sostuvieron tres reuniones con el equipo de enlace de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Una primera reunión, previamente al inicio de las visitas y entrevistas (25 de febrero de 2008), destinada a coordinar el trabajo que se realizaría durante la estadía del equipo de consultores del CEJA en México y a identificar posibles temas adicionales a los planteados originalmente, que debieran ser estudiados durante la misma.
- Una segunda reunión (1 de marzo de 2008), destinada a presentar los resultados preliminares del trabajo de visitas y entrevistas realizados y analizar la importancia de mantener la agenda como se planeó originalmente o incorporar entrevistas que originalmente no se hubieran establecido. Si bien no se produjeron incorporaciones, en el transcurso de esta segunda reunión, se determinó extender el tiempo de trabajo con el Consejo de la Judicatura Federal, con el fin de completar el trabajo de obtención de datos iniciado durante la primera semana de estadía.
- Una tercera y última reunión (7 de marzo), destinada a discutir el contenido del reporte. Para esta reunión, el equipo de consultores del CEJA presentó un índice tentativo del reporte, que fue discutido con el personal

de la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la profesional del CIDE encargada de acompañar el trabajo realizado. Se determinó el contenido mínimo del reporte y la orientación del mismo, fijando una agenda de tiempos tentativos para la presentación y discusión de resultados.

Culminada la visita a México, como segunda fuente esencial de información para la elaboración del reporte, se procedió a la redacción de un documento preliminar que fue sometido a discusión con todos los intervinientes en el proceso de recolección y análisis de información. A partir de esa discusión, se reordenó el contenido del documento y se determinaron los lineamientos para la redacción de la versión final del estudio.

Finalmente el 16 de junio se llevó a cabo una reunión en las instalaciones del CIDE a la que asistieron integrantes del equipo que realizó las vistas —tanto del CEJA, como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, además de algunos de los Magistrados entrevistados, académicos y especialistas en el tema de la reforma procesal penal. En dicha reunión, se discutieron algunos puntos que debían ser profundizados o modificados en el estudio para su mayor comprensión, mismos que fueron incorporados a este documento.

4. Elaboración del estudio

El proceso descrito en páginas anteriores llevó a la elaboración del estudio que se presenta a continuación. Sin ánimo de redundar, en este punto es importante señalar que el contenido de este estudio no pretende acabar la discusión sobre la reforma al procedimiento penal federal aprobada recientemente por el Congreso de la Unión y por la mayoría de

las Legislaturas de los Estados. Además, se debe señalar que el estudio se enfoca a los efectos de la reforma constitucional en el Poder Judicial Federal, no obstante que la misma evidentemente tiene un impacto importante en el resto de los actores del proceso penal (Ministerio Público, Defensa Pública, abogados), y que también tiene, y tendrá, consecuencias específicas en las jurisdicciones estatales.

Los objetivos con que este estudio ha sido elaborado han sido:

- Analizar la información existente;
- Identificar aquellos puntos que constituyen fortalezas y diferenciarlos de las posibles debilidades en un proceso de implementación futuro;
- Establecer los cambios necesarios que, desde la óptica del equipo de consultores, debería tener el sistema de justicia penal; y
- Proponer las tareas que deben llevarse a cabo en el marco de la implementación de la reforma, con el objeto de optimizar aquellas fortalezas encontradas y enfrentar las debilidades existentes.

Por ello, este reporte no intenta constituirse en una meta sino que pretende ser un punto de partida posible para la discusión sobre cómo debe encararse, a partir de la aprobación de la reforma al texto constitucional, la implementación de la misma, sobre todo desde la óptica del Poder Judicial de la Federación, como uno de los actores principales en este proceso de reforma a la justicia federal.

CAPÍTULO II

EL DISEÑO DE LA REFORMA PENAL

1. Debate en torno a la reforma penal federal

El presente apartado del estudio ofrece una síntesis de los principales debates identificados en la revisión bibliográfica realizada y en las entrevistas sostenidas durante la visita del equipo del CEJA a México. Estos debates serán retomados luego en el desarrollo del reporte con la finalidad de analizar la forma en que la reforma constitucional aprobada los ha asumido y las consecuencias de los mismos en el diseño e implementación de un sistema acusatorio.

Es de destacar que uno de los problemas recurrentemente identificados en los distintos textos de análisis estudiados es el referente a la carencia de datos uniformes que permitan construir un análisis amplio de la realidad de la justicia penal en México; así, los textos más extensos, que constituyen investigaciones completas, han desarrollado como parte de su elaboración una metodología de recolección de datos propia;¹ en tanto los textos que se refieren a cuestiones

¹ Es el caso de los textos Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México (Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio),

específicas, hacen el señalamiento en sentido de la problemática para abordar los temas por la falta de información para el análisis. Así lo indican concretamente Caballero Juárez y Natarén:²

... la falta de datos sobre la forma en la que funciona el sistema de justicia penal en el país representa un obstáculo prácticamente insuperable para el planteamiento de un diagnóstico sobre su funcionamiento.

Sin embargo, pese a las dificultades encontradas, los diversos autores estudiados han puesto en debate puntos importantes para el análisis de la implementación de la reforma, que a continuación se describen. Para la realización de esta descripción, se tomará en cuenta:

- Debates vinculados con las distintas etapas del proceso penal.
- Debates vinculados con la posición de las partes del proceso y su posibilidad real de intervención.
- Debates vinculados con cuestiones específicas del proceso.

Como marco general de descripción de las problemáticas en el proceso penal, se parte de la afirmación realizada por Zepeda:³

Informe diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) y Barómetro local. Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León (Sarre Miguel Coordinador), por ejemplo.

² Caballero, José Antonio y Natarén, Carlos, "El malestar en el proceso. Análisis de los problemas en el procedimiento penal mexicano", *Criminología*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, 2005.

³ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Cuatro temas urgentes para la reforma penal*, Colección *Propuestas para el cambio*, CIDAC.

Sobresimplificando, se puede señalar que el sistema penal mexicano tiene dos grandes problemas: uno cualitativo (un sistema muy injusto) y el otro cuantitativo (un sistema muy ineficiente). Es injusto porque existe inequidad en el proceso, una gran concentración de facultades en el ministerio público que no son controladas adecuadamente, de lo que se derivan numerosas violaciones a los Derechos Humanos, un culto al expediente escrito que coagula la realidad y la lleva, cercenada, al escritorio del gran ausente del proceso: el Juez (quien por exceso de trabajo, delega en sus colaboradores la conducción del proceso que se supone que él preside). La defensa tiene grandes adversidades, pues enfrenta a un sistema que subsidia y valida las insuficiencias e ineficiencias de las policías y del ministerio público. Pero además, es un sistema muy ineficiente: sólo se reportan uno de cada cinco delitos y con ello basta para saturar a las procuradurías de justicia, pocas investigaciones son concluidas, los procesos se prolongan por meses y la víctima generalmente sale con las manos vacías, y decepcionada del sistema penal. ¿De qué tamaño es la impunidad? Hoy en día la probabilidad de que el autor de un delito sea puesto a disposición de un Juez es de 2.9% (sólo 20% de los delitos se reportan, 26% de las averiguaciones previas se concluyen y se capturan o presentan ante los Jueces al 55% de los probables responsables).

A continuación, la descripción de los temas puntuales.

a. Debates vinculados con las distintas etapas del proceso penal

i) La averiguación previa

La averiguación previa podría definirse como una etapa pre-procesal, ya que no tiene intervención jurisdiccional y

constituye el espacio en el que los organismos de investigación deben reunir evidencia suficiente para presentar el caso al Juez y dar inicio al procedimiento. Sin embargo, debido a la importancia que adquiere esta etapa en el proceso posterior, se toma como parte del proceso a los efectos del estudio y del señalamiento de los debates existentes.

Zepeda⁴ define a la averiguación previa como "*el corazón de la impunidad*". Se encuentra aquí, un primer debate alrededor de esta etapa, que podría describirse como la **arbitrariedad en la selección de los casos** que continuarán hacia el proceso penal propiamente dicho. Continúa señalando Zepeda en el texto mencionado:

... la evidencia empírica muestra una incapacidad por parte de las procuradurías para dar cabal atención a la demanda de servicios solicitados por la ciudadanía. El principio de legalidad asume que en todos y cada uno de los casos planteados a los ministerios públicos se debería de determinar si existe, o no, un delito; sin embargo, en la práctica sólo en uno de cada cinco casos se concluye satisfactoriamente la investigación.

La organización del trabajo al interior de las procuradurías, la escasa capacidad de reacción inmediata, los sistemas de administración de los expedientes, son identificados por este autor como las principales causas de arbitrariedad en la gestión de los casos durante la averiguación previa.

Una segunda cuestión problemática señalada durante esta etapa y vinculada al tema anterior, es la **falta de efica-**

⁴ Zepeda Lecuona, Guillermo, "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México", *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.

cia en la investigación. En este punto, Caballero Juárez y Natarén⁵ afirman que:

... las investigaciones realizadas por policías y agentes del ministerio público tienen alcances muy limitados. El resultado práctico es que si los imputados no son aprehendidos en flagrancia o a las pocas horas de la comisión del delito, el porcentaje de probabilidades de que sean detenidos se reduce dramáticamente.

Las principales causas que señalan estos autores para la ineficacia en la investigación, son:

- Falta de entrenamiento adecuado y, en general, ausencia de mecanismos que incentiven la profesionalización (señalan los autores que esta es la principal causa de ineficiencia en la investigación).
- Excesiva carga de trabajo.
- Falta de equipamiento apropiado.
- Corrupción.
- Falta de incentivos para investigar.
- Uso limitado de servicios periciales.

Estas dos situaciones problemáticas vinculadas al desarrollo de la averiguación previa están directamente relacionadas, ya que la falta de investigación eficiente es una de las causas por las que no todos los casos que ingresan al sistema tienen una solución adecuada. En este sentido se pronuncia el informe del Comité de Abogados para los Derechos Humanos,⁶ al referir que “*el problema no radica en una*

⁵ Caballero, José Antonio y Natarén, Carlos, “El malestar en el proceso. Análisis de los problemas en el procedimiento penal mexicano”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, 2005.

⁶ Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” y Comité de abogados para los derechos humanos, *Injusticia legalizada: procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, 2001.

legislación supuestamente demasiado onerosa para el Ministerio Público y benigna para los inculpados, sino en el escaso número de casos que llegan a los tribunales debido a las investigaciones poco profesionales e ineficaces del propio Ministerio Público."

ii) La preinstrucción

La preinstrucción es la etapa que da inicio al proceso penal en sentido estricto. Una vez que el Ministerio Público pone a disposición del juzgador al indiciado, el Juez cuenta con un plazo de 72 horas para resolver su situación jurídica. Este plazo, a petición del inculcado, podrá ser duplicado con la finalidad de aportar o desahogar pruebas con base en las cuales el juzgador dictará el auto de término constitucional. De esta manera, los Jueces cuentan con 72 horas para resolver la situación jurídica de quienes han sido puestos a su disposición en calidad de imputados que, en forma extraordinaria, puede ampliarse a 144 horas. En este plazo, el Juez puede tomar una de tres decisiones posibles:

- Dictar auto de libertad de la persona, por no existir elementos suficientes para iniciar el proceso;
- Dictar auto de sujeción a proceso, dando por iniciado el mismo, pero dejando a la persona en libertad;
- Dictar auto de formal prisión, en cuyo caso se inicia el proceso y se dicta la prisión preventiva de la persona.

Por tanto, en ese plazo de 72 horas el Juez debe llevar a cabo un conjunto importante de actuaciones para las cuales el plazo resulta en muchos casos insuficiente, corriéndose el alto riesgo de emitir un auto de término erróneo. Por ello, en palabras de Caballero Juárez y Natarén:⁷

⁷ Caballero y Natarén, *op. cit.*, nota 5.

... los juzgadores suelen confirmar un alto porcentaje de las consignaciones con el auto de formal prisión. Dada la insuficiencia del tiempo, los Jueces, pueden terminar por reducir los estándares necesarios para dictar un auto de formal prisión.

Se ve entonces cómo la cuestión del plazo constitucional para la toma de decisión influye en forma importante en la calidad de la misma, ya que ante el escaso tiempo que el Juez tiene para pronunciarse, suele asumir prácticamente todo lo actuado por el Ministerio Público durante la averiguación previa (esta fase, como se señalaba en el punto anterior, tiene como uno de sus principales problemas el de la ineficiencia en la investigación). A tal punto llega la asunción de las actuaciones de la averiguación previa por parte de los Jueces que, por ejemplo, a nivel de fuero común, puede observarse en la investigación realizada por Pásara⁸ que en muchos casos no sólo son estas decisiones de inicio las que asumen el contenido de la averiguación previa como su decisión sin mayores cuestionamientos, sino que luego es la propia sentencia la que retoma el contenido del auto de término constitucional. Ha señalado Pásara,⁹ en este sentido que:

... las sentencias penales en el Distrito Federal, no sólo repiten la sistematización de la orden de aprehensión o del auto de formal prisión, sino también los contenidos de estos.

Se encuentra entonces, durante esta etapa, una situación problemática que se arrastrará a lo largo de todo el proceso: las decisiones jurisdiccionales toman, con mucha frecuencia de

⁸ Pásara, Luis, *Cómo sentencian los jueces del D.F. en materia penal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003.

⁹ *Ibidem*.

acuerdo a los textos referidos a este punto, como base de su decisión al contenido de la averiguación previa, etapa que se ha desarrollado sin alguna intervención jurisdiccional.

b. Debates vinculados con la posición de las partes en el proceso y su posibilidad real de intervención

i) La intervención de la víctima durante el proceso

Con relación a la víctima, son dos los principales temas que se ponen en debate: la escasa intervención que la misma tiene a lo largo del proceso y la inexistencia de mecanismos que le permitan una respuesta adecuada, sobre todo en términos de reparación del daño.

Así, Caballero Juárez y Natarén,¹⁰ describen la utilización que se realiza de la víctima para luego restarle toda la importancia en el transcurso del proceso:

... la víctima tiene una participación limitada en la integración de la averiguación previa. No obstante, en muchas ocasiones los agentes del Ministerio Público exigen la colaboración de las víctimas en la investigación con el objeto de integrar la averiguación previa. Dicha colaboración no se reduce a prestar declaraciones sino que también incluye la búsqueda de testigos y de medios de prueba en general que contribuyan a la integración del expediente. Sin embargo, una vez prestada dicha colaboración, la víctima nuevamente juega un papel superficial, toda vez que la determinación sobre el uso que se dará a dichos medios de prueba sólo corresponde a los agentes del Ministerio Público.

¹⁰ Caballero y Natarén, *op. cit.*, nota 5.

Se observa que, salvo en aquellas ocasiones en que la investigación requiere colaboración para la obtención de prueba, la víctima no tiene ningún tipo de intervención en el proceso y, mucho menos, capacidad de decisión sobre el destino del mismo. Esto lleva al segundo problema que se señalaba: en aquellos casos en los que el principal interés de la víctima es la reparación del daño, no existen mecanismos que puedan darle una respuesta pronta y oportuna en esos términos, sino que quedará excluida y no tendrá la respuesta que busca de parte del proceso penal.

ii) La situación del imputado

Uno de los principales problemas que se señalan relacionados con el imputado y su situación durante el proceso es el escaso respeto que existe de la presunción de inocencia, sobre todo durante la etapa de averiguación previa, donde directamente se señala que el respeto por dicho principio es nulo. Natarén¹¹ señala que entre los factores que posibilitan esta situación se encuentran:

... el hecho de que este derecho no siempre se ha considerado parte de la tradición jurídica mexicana, que no está expresamente contenido en la Constitución y, todavía más importante, que la jurisprudencia mexicana no ha desarrollado ningún criterio similar al *beyond a reasonable doubt* del proceso penal de la tradición del *common law*,

También se ocupan del tema en sentido similar Sarre y Perlin.¹² Con relación al derecho de defensa se señala como

¹¹ Natarén, Carlos, *¿Legislar en la coyuntura? Consideraciones sobre la reforma procesal penal en las entidades federativas*.

¹² Sarre, Miguel y Perlin, Jan, "Mexico", *Criminal Procedure: A Worldwide Study*, Craig M. Bradley (ed.), Carolina Academic Press, segunda edición, 2007.

una cuestión problemática la escasa posibilidad de ejercicio del mismo, haciendo énfasis en las dificultades existentes durante la averiguación previa para generar contacto entre el indiciado y su defensor, lograr la realización de diligencias que provean prueba de descargo e incluso intervenir como defensa técnica en las diligencias de desahogo de otras pruebas; el defensor técnico es descrito como una figura formal durante esta etapa y, por lo que se ha señalado más arriba en cuanto a la importancia que cobran estas actuaciones para la decisión judicial, esta primera imposibilidad dificulta luego el ejercicio de la defensa durante todo el proceso. Estos puntos pueden ampliarse en el texto de Caballero Juárez y Natarén.¹³

c. Debates vinculados con cuestiones específicas del proceso

i) *El principio de inmediación en las actuaciones procesales*

Al entender el principio de inmediación como la obligación del Juez de recibir en forma directa la prueba (inmediar con la prueba) se encuentra que, de acuerdo al trabajo de Bergman,¹⁴ el incumplimiento del principio de inmediación procesal es otro de los principales problemas en el proceso penal mexicano. Al respecto, existen datos de tribunales de fuero común en una encuesta aplicada en 2002¹⁵—cuya tendencia coincide

¹³ Caballero y Natarén, *op. cit.*, nota 5.

¹⁴ Bergman, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y Estado de Morelos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003.

¹⁵ Para la realización del estudio *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y Estado de Morelos*. (Coordinador Marcelo Bergman, publicado por CIDE), se elaboró una encuesta específica que tuvo por finalidad estudiar cuatro áreas que se desarrollan en

con las respuestas de Jueces y Magistrados federales entrevistados—, donde se preguntó: ¿Estaba el Juez en la declaración? sólo el 30% de los entrevistados respondió afirmativamente. Más aún, un 90% reportó que nunca tuvo oportunidad de hablar con el Juez. Los Jueces han delegado el grueso de la tramitación del juicio a los secretarios. Otra pregunta citada por Bergman de la encuesta resulta reveladora: ¿Quién considera que lleva el control de las audiencias?, en dónde el 51% señaló que el secretario de acuerdos del juzgado, y sólo un 8.5% de los encuestados indicó que el Juez. Como afirma Pásara:¹⁶

Podría pensarse que toda ausencia física del Juez en los momentos clave del proceso, da lugar no sólo a una distancia entre el Juez y el procesado, sino también, produce el alejamiento del Juez al proceso.

Se encuentra, nuevamente, una vinculación directa con la importancia que la averiguación previa tendrá durante todo el transcurso del proceso. El Informe del Comité de Abogados para los Derechos Humanos,¹⁷ establece que:

Generalmente tanto Jueces como agentes del Ministerio Público reconocen que cuando el caso llega al Juez, la recopilación y evaluación crucial de la evidencia ya ha terminado y la determinación de culpabilidad ha sido en gran parte establecida. De hecho,

el mencionado texto: características sociodemográficas de las personas privadas de libertad; patrones e historias delictivas; debido proceso; y condiciones de vida en prisión.

¹⁶ Pásara, Luis, *Cómo sentencian los jueces del D.F. en materia penal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003.

¹⁷ Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" y Comité de abogados para los derechos humanos, *Injusticia legalizada: procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, 2001.

en el juicio, el Ministerio Público habitualmente presenta sólo la evidencia que obtuvo a través de su propia investigación y no solicita que el Juez escuche ningún testimonio o que practique nuevas diligencias. En esencia, la postura del Ministerio Público es que el Juez simplemente debe ratificar su labor y emitir una decisión judicial condenatoria. Por esta razón, los especialistas del poder judicial estiman que aproximadamente el 95 % de los casos presentados ante un Juez obtienen sentencias condenatorias. Las estadísticas, tanto de la Procuraduría General de la República como la del Distrito Federal confirman esta percepción.

Una situación problemática adicional, sobre la que se volverá en este estudio, es la confusión que se presenta entre inmediatez e intermediación, que lleva a afirmar criterios en sentido que las primeras declaraciones, por ser más cercanas al hecho (inmediatas) tienen una validez mayor que aquéllas que se rindan ante el Juez (por más que sean estas las que efectivamente cumplen con la intermediación entre el Juez y la prueba). Caballero Juárez y Natarén¹⁸ refieren los problemas de esta interpretación:

... deben mencionarse aquellos criterios que sostienen que, en principio, las primeras declaraciones de los indiciados y testigos deben ser tenidas por ciertas a pesar de que exista una retractación posterior (...) su aplicación subvierte la lógica de valoración de la prueba, invierte las reglas de su carga e impide la auténtica intermediación procesal (...) Los argumentos esgrimidos en la jurisprudencia para sustentar la validez del principio de la inmediatez se fundan en que las primeras declaraciones del incul-

¹⁸ Caballero y Natarén, *op. cit.*, nota 5.

pado o de los testigos tienen mayor cercanía con los hechos controvertidos (...) encontramos que el 'principio de inmediatez' únicamente tiene vigencia cuando las primeras declaraciones perjudican al inculpado, pues, si éste, luego de una primera declaración afirmando su inocencia, declara algo que pueda ser usado en su contra, se considerará que su primera declaración no tiene validez para exculparlo. Esta misma excepción opera en lo relativo a la declaración de los testigos (...) **[Debe considerarse que el criterio jurisprudencial de la "inmediatez" impide la existencia de una auténtica intermediación en el proceso penal mexicano]**. En efecto, si consideramos que, como se ha señalado, la intermediación procesal exige que el Juez intervenga personalmente en el desahogo de las pruebas, nada puede ir más en contra de este principio que obligar al juzgador a otorgar pleno valor probatorio a una declaración del acusado en la que él, forzosamente, no puede estar presente. Es evidente que este criterio jurisprudencial es un obstáculo a la plena vigencia del sistema acusatorio en el proceso penal.¹⁹

ii) La publicidad

"En términos generales puede decirse que las audiencias se celebran en torno a las máquinas de escribir o computadoras utilizadas para capturar lo que está ocurriendo". Esta afirmación, realizada por Caballero Juárez y Natarén,²⁰ es importante en términos de analizar no sólo la publicidad sino también la concepción actual de la audiencia, tema sobre el que se profundizará más adelante en este reporte.

En principio, es de señalar que en todos los análisis sobre el proceso penal que se han estudiado se señala al tema

¹⁹ Énfasis añadido.

²⁰ Caballero y Natarén, *op. cit.*, nota 5.

de la publicidad como un tema a tomar en consideración. Lo anterior, debido a que: 1) el espacio para el desarrollo de las diligencias es limitado, y esto imposibilita una verdadera publicidad, que permita tener conocimiento sobre las decisiones judiciales; y 2) la limitación de los espacios genera otras consecuencias adversas para el sistema: la oportunidad de los indiciados para establecer contacto con su defensor con comodidad, por ejemplo, es prácticamente inexistente ya que los espacios están pensados para, como se dijo al inicio, realizar diligencias alrededor de las máquinas que registren las actuaciones.

En las entrevistas se pudo apreciar de forma constante una preocupación de los Jueces frente al principio de publicidad de todas las audiencias en el nuevo sistema, no sólo las de juicio oral. Al respecto, es necesario considerar la publicidad como un principio ligado a la transparencia de la actuación judicial, que a su vez se convierte en elemento esencial para legitimar sus decisiones. En ese sentido el Juez chileno Alejandro Vera sostiene que:

... la publicidad del proceso, que alcanza su plenitud en el juicio oral, se erige no sólo en garantía de las partes, sino en instrumento para fortalecer la confianza de los ciudadanos en la independencia e imparcialidad de sus tribunales. En efecto, la recta administración de justicia requiere la colaboración de una opinión pública informada, pues en ese ámbito alcanza su más alto nivel de protección el derecho de la libertad de expresión y a recibir información veraz.²¹

²¹ Vera Quilodrán, Alejandro, "Transparencia y refoma procesal penal en Chile", en http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-27.3154682349/documentos.pdf.2005-10-27.9402190691/

iii) *La utilización de la prisión preventiva*

La prisión preventiva aparece como una situación problemática en extremo, tanto desde los análisis cualitativos como de los cuantitativos. *“En México la aplicación, como regla general, de la prisión preventiva del procesado es una de las causas principales de la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia”*; afirma Natarén²² y en el mismo sentido se pronuncia Open Society Justice Initiative:²³

La prisión preventiva en México es indebida, exorbitada, injusta y costosa. Es indebida porque contradice los principios constitucionales y del derecho internacional; es exorbitada porque la autoridad la utiliza extensa e indiscriminadamente: **aproximadamente la mitad de las personas señaladas como ‘probables responsables’ son encarceladas**. El día de hoy, aproximadamente 82 mil personas están privadas de su libertad esperando a que las investigaciones y sus procesos concluyan (representan el 42.7% de las personas encarceladas). Además la prisión preventiva es una realidad en expansión: el número de personas encarceladas a pesar de no ser aún sentenciadas va en aumento desde hace 10 años. La prisión preventiva constituye, entonces, uno de los temas urgentes de la reforma. Para señalar algunas cifras que muestran la urgencia del tema:

- Cada año más de 40 mil personas (uno de cada cuatro imputados), que inicialmente fueron señaladas por el Ministerio Público, son dejados en libertad al no comprobarse su responsabilidad; y

²² Natarén, Carlos F., *¿Legislar en la coyuntura? Consideraciones sobre la reforma procesal penal en las entidades federativas*.

²³ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, México, 2004.

- Las cárceles mexicanas en promedio están al 125% de su capacidad y en casos extremos, principalmente las destinadas a la prisión preventiva, exceden el 270% de ocupación.²⁴

El abuso de la prisión preventiva, además ha influido en la percepción del sistema de justicia como carente de legitimidad, que se refuerza por el hecho de encarcelar un elevado número de personas que termina siendo absuelto o no perseguido.

Se analizan en este texto varias de las falacias que se han construido alrededor de la prisión preventiva, pero excede el marco de este reporte entrar en la consideración de cada una de ellas. Sí parece importante señalar una vez más que la resolución de este problema requerirá de medidas desde el inicio de la implementación, ya que continuar con un sistema como el existente en la actualidad puede llevar a consecuencias negativas para toda la reforma.

Hasta aquí, una breve descripción de los temas presentes en el debate actual en torno al proceso penal y la necesidad de reforma. Sobre estos temas se volverá a lo largo del reporte, encarándolos desde la visión del legislador en la reforma aprobada, desde la visión que se considera adecuada a un sistema acusatorio y también desde las acciones que deberían tomarse en la implementación.

d. Experiencias de reforma penal en las entidades federativas

Para una implementación del sistema a nivel federal, es importante considerar los resultados obtenidos en aquellos Estados que han iniciado ya un proceso de reforma a sus

²⁴ *Ibidem.*

sistemas procesales penales locales. En este ámbito, desde la bibliografía revisada existe una cierta exigencia de avanzar hacia una mejora. Se afirma²⁵ que la mayoría de los Estados que han reformado sus sistemas han privilegiado, en la implementación, aspectos cuantitativos sobre los cualitativos, con lo que se han logrado algunos avances pero no un cambio sustancial hacia un sistema acusatorio.

En Estados como Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes, entre otros, se han implementado las salidas alternas al juicio y los juicios abreviados, posibilitando en algún grado la descongestión del sistema, pero no se ha logrado avanzar en una mejora sustancial a la tramitación de los procesos penales de cara a los juicios orales.

En Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas, de acuerdo a Zepeda, existen mayores posibilidades de lograr un cambio sustancial, ya que se han adoptado reformas integrales que abordan tanto la lucha por un sistema más justo como efectivo. Sin embargo, el desafío de lograr su cabal instrumentación todavía está en pie.

2. Contenido de la reforma constitucional

Para llegar a la situación de reforma que hoy se vive en México, es necesario recorrer el camino de las últimas décadas en materia de cambio judicial.²⁶ Los años ochenta fueron el inicio de las reformas en esta materia; así, en 1987 se produjo la reforma constitucional que generó tres cambios importantes:

²⁵ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Cuatro temas urgentes para la reforma penal*, Colección *Propuestas para el cambio*, CIDAC.

²⁶ Se sigue en esta descripción el texto de Fix-Fierro, Héctor, "La Reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática", *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Pásara, Luis (comp.), Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004.

- Dejó en manos de la Suprema Corte la decisión de cuestiones de constitucionalidad sustancial, trasladando a los Tribunales Colegiados de Circuito la decisión final en los amparos de legalidad (es decir, intentó una separación entre la “justicia ordinaria” y “justicia constitucional”, dejando esta última a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación);
- Amplió las facultades de la Suprema Corte de Justicia como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial Federal, permitiendo un mayor crecimiento y una especialización técnica;
- Incorporó al texto constitucional bases constitucionales expresas para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes.

En el contexto de esta reforma también puede mencionarse la creación de los Tribunales Agrarios, en 1992.

Posteriormente, en 1994, se produjo una nueva reforma de gran significado para el ámbito judicial, que implicó:

- Una nueva composición para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ampliación de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en cuestiones de constitucionalidad.
- Creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial Federal.
- Institución formal de la carrera judicial.

Las plataformas electorales de los partidos en 1994 y los resultados concretos de la reforma ponen de manifiesto que la preocupación por la seguridad pública y la justicia se encontraban instaladas en México.

Desde el Poder Ejecutivo, el Programa Nacional de Seguridad Pública (2003), estableció entre los cambios necesarios

en materia de justicia y seguridad la necesidad de promulgar un nuevo Código de Procedimientos Penales para toda la República, que incorporara la compactación de la averiguación previa y el proceso en un solo procedimiento, el Ministerio Público tuviera control jurisdiccional, los juicios se realizaran en forma oral y se establecieran mecanismos para la reparación del daño a la víctima.

Por su parte, en el ámbito del Poder Judicial se ha afirmado²⁷ que:

... los cambios a la justicia penal deben empezar a discutirse inmediatamente y su ejecución tampoco debe demorar. La reforma a la justicia penal representa una oportunidad para replantear y fortalecer la imagen del sistema de justicia en México. Los poderes judiciales deben ser especialmente activos en la discusión.

Se observa entonces que, durante los últimos años, se ha sostenido una abierta discusión sobre la necesidad de realizar cambios en el área judicial y en el tema penal particularmente.

Así, se llega al momento actual, en que luego de un proceso de debate de varias iniciativas legislativas,²⁸ el Congreso de la Unión y la mayoría de las Legislaturas de los Estados aprobaron la reforma a diversos artículos de la Constitución

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

²⁸ De acuerdo al Dictamen de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, de 12 de Diciembre de 2007, fueron cinco las iniciativas que se presentaron a esa instancia a raíz de la necesidad de reforma constitucional en materia de procedimiento penal; sin embargo, todas las iniciativas fueron dictaminadas en forma conjunta por coincidir en sus planteamientos básicos sobre las necesidades de reforma.

Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objetivo principal de la reforma es profundizar los lineamientos constitucionales en materia del debido proceso y juicio oral en México, tanto en el ámbito federal como local, a través de la regulación de un *sistema procesal penal acusatorio en nuestro derecho mexicano, así como aplicar diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública, con el fin de dotar al Estado de elementos suficientes que permitan combatir la criminalidad, la impunidad, así como procurar e impartir justicia en forma pronta, clara y expedita, garantizándose de esta forma la seguridad y sistemas de impartición de justicia a la población en general.*²⁹ Para tal efecto, se establecen las bases jurídicas para el *sistema procesal acusatorio, fortaleciéndose los principios de presunción de inocencia, derechos de la víctima, cargas procesales, acción privativa.*³⁰

La reforma constitucional expresa una clara voluntad de avanzar hacia un sistema acusatorio; paradigmático en este sentido es el texto del Dictamen de la Cámara de Diputados de Diciembre de 2007:

... el modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad en que nos encontramos inmersos. En tal virtud, se propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. Tal sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; la primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculpado esté en posibilidades de defenderse y

²⁹ Dictamen Final Senado, Marzo 2008. Punto II.1. Materia de la Minuta.

³⁰ Dictamen Final Senado, Marzo 2008. Punto II.2.L Materia de la Minuta.

que al final, sea un Juez quien determine lo conducente; la segunda, que abonará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el Juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

No obstante, la reforma también incluye una serie de normas especiales para los casos de delincuencia organizada que han sido leídas por algunos como contradictorias con el sistema propuesto. No es ésta la ocasión para analizar esas normas, pero vale la pena decir que en principio ellas no aparecen como un obstáculo para la aplicación del sistema acusatorio en el sistema federal, en primer lugar, porque aún en esos casos se aplican los principios generales y por lo tanto el procedimiento deberá ser oral y contradictorio; y en segundo lugar, porque los casos de delincuencia organizada son pocos con relación al conjunto de los casos (0.37% del total de casos conocidos en el año 2006, según cifras de la PGR)³¹ y además, esos casos se concentran en los juzgados que funcionan en las sedes de los tres reclusorios de alta seguridad y por tanto, no impactan sino a una porción limitada de los órganos judiciales.

El único tema que podría tener impacto en la adecuación al nuevo sistema procesal, son las normas que establecen un régimen excepcional para la prisión preventiva de algunos delitos. En la medida en que esas normas sean interpretadas como de inexcusabilidad, esto sí supone alterar la lógica del sistema acusatorio en cuanto a elementos tan fundamentales como la presunción de inocencia y, en general, a los incentivos y controles que este sistema establece.

³¹ Fuente: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/Averiguacion%20previa%20e%20incidencia%20delictiva/incidencia%20entidad/incidencia%20entidad.asp>

a. Etapas del Proceso. Diferenciación de fases y establecimiento del juicio oral como etapa central

A lo largo de todo el procedimiento, el sistema acusatorio requiere, de una de las partes, la recolección de elementos suficientes para afirmar que una persona ha cometido un delito (investigación suficiente) y, de la otra, la posibilidad efectiva del ejercicio del derecho de defensa frente a la actividad de investigación; para ello debe existir una división de funciones que posibilite que personas distintas estén a cargo de la investigación y la defensa y que exista un efectivo control, un tercero que pueda garantizar que este equilibrio entre acusación y defensa se dará en la práctica del proceso penal; ese rol de control está destinado al Poder Judicial, que deberá ejercer dicha función en las distintas fases reguladas del procedimiento penal con independencia e imparcialidad.

Se ha hecho referencia anteriormente en este estudio a la problemática actual vinculada a la averiguación previa: el establecimiento de un estándar muy alto para dar inicio al procedimiento penal sin ningún tipo de control jurisdiccional en la actuación efectuada durante esa etapa previa, ha generado como correlato la existencia de sentencias que en su contenido asumen lo actuado durante la averiguación previa, por lo que el Ministerio Público no necesita procurar una investigación que luego deba resistir un efectivo debate en juicio, ya que tal debate no se dará y la defensa ve muy acotada su posibilidad efectiva de ejercicio de ese derecho, puesto que la etapa en que se reúne la mayor parte de la evidencia que se considerará en la sentencia, no cuenta con control judicial.

A fin de superar la situación actual, el texto del artículo 20 constitucional reformado establece en su apartado A los principios generales del proceso penal, siguiendo las reglas establecidas por la garantía del juicio previo:

- En cuanto a la dimensión objetiva o forma del procedimiento, el artículo 20 A delinea un proceso cuya

etapa central es el juicio oral, público, contradictorio y continuo pero que, adicionalmente a ello, establece la necesidad de preparación y la posibilidad de control. Con relación a la fase previa al juicio, la investigación del hecho, es importante señalar que el artículo 20 deja claro que los principios establecidos para el juicio deben respetarse en todas las audiencias preliminares que se dieran (artículo 20, apartado A, fracción X).

- En cuanto a la dimensión subjetiva, deja clara la necesidad de que sea un Juez distinto al que ha intervenido en las etapas anteriores al juicio el encargado de, sobre la base de las pruebas efectivamente desahogadas en la audiencia de juicio, dictar la sentencia correspondiente al caso. Establece la obligación de inmediación de parte del Juez con relación a la prueba, prohibiendo expresamente la delegación de funciones (*toda audiencia se desarrollará en presencia del Juez* artículo 20, apartado A, fracción II).
- Además, como cambio sustancial, la Constitución introduce una nueva resolución judicial, la vinculación al proceso, que a diferencia del anterior auto de formal prisión, establece un estándar más bajo de control y se podría entender que la desvincula de las medidas cautelares que deberán ser discutidas por separado una vez resuelta la vinculación por el Juez.

b. Rol de las partes en el proceso. Posición de las partes y posibilidad real de intervención

i) Diferenciación de roles y encargados de su cumplimiento

En lo que hace a la responsabilidad de control del Poder Judicial sobre el desarrollo del proceso, el artículo 16 constitucional, en su párrafo décimo tercero establece que contará con Jueces de control cuya función será resolver *en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias*

precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Por su parte, el artículo 20 apartado A, fracción IV, establece que *el juicio se celebrará ante un Juez que no haya conocido el caso previamente.* La Constitución establece funciones diferenciadas y figuras diferenciadas: las resoluciones de solicitudes que surjan durante la etapa de investigación y el control necesario sobre esa investigación, estarán a cargo del Juez de control; en tanto un Juez distinto será el encargado de valorar la prueba que se presente durante la fase de juicio y decidir la sentencia correspondiente.

Tratándose de la investigación, una dificultad que se ha señalado en la actualidad es que, habiendo adquirido una importancia tan significativa la averiguación previa y la información allí recolectada, la actuación posterior de los órganos investigativos, una vez iniciado el proceso penal, parece tener una importancia menor. El diseño del proceso que entrega el artículo 20 reformado supera esa dificultad al establecer con claridad, como ya se ha mencionado, al juicio como la etapa de producción de la prueba y, adicionalmente, determinar que *la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal* (artículo 20, apartado A, fracción V). A partir de este diseño, el Ministerio Público y los órganos de investigación pasan a tener funciones claras a lo largo de todo el procedimiento: durante la investigación deberán recolectar los elementos que permitan sostener la acusación en juicio y respaldarla con la prueba de cargo suficiente para generar convicción en el tribunal y, ya en el juicio, deberán prepararse para realizar esa presentación, desahogando la prueba en una audiencia que permita el control por parte de la defensa.

En cuanto a la defensa, adicionalmente al establecimiento preciso de la garantía de defensa para el imputado (artículo 20, apartado B, fracción VIII), se establece la obligación estatal de contar con un servicio de defensa pública

que se encuentre, por lo menos, en las mismas condiciones operativas que los órganos de investigación (artículo 17, párrafo 6) y el derecho de igualdad procesal para el ejercicio efectivo de la defensa y del principio de contradicción (artículo 20, apartado A, fracción V).

ii) La intervención de la víctima durante el proceso

La necesidad de generar una respuesta a la víctima del delito ha estado presente como uno de los temas fundamentales a ser abordados por la reforma en todas las iniciativas legislativas existentes y ha culminado con el establecimiento concreto, en el artículo 20, apartado C constitucional, de una serie de derechos que buscan generar un mayor protagonismo e intervención de la víctima en el proceso penal, en aquellos casos en los que sea su deseo intervenir activamente.

De una parte, debe considerarse que en la reforma se conservan importantes derechos que ya han sido reconocidos con anterioridad. Tal es el caso de la garantía de la víctima para recibir asesoría jurídica por parte del Ministerio Público, a ser informado de los derechos y a recibir información del curso del caso durante su tramitación, si así lo solicita.

Se preservan los derechos a recibir atención médica y psicológica, así como a contar con otras medidas de protección y auxilio.

Se establece una nueva dimensión constitucional de la coadyuvancia para los efectos de que la víctima pueda intervenir directamente en el juicio e interponer los recursos en los términos que establezca la ley. Se trata de permitir que pueda adherirse a la acusación del Ministerio Público.

Se prevén, como nuevas garantías para las víctimas, la posibilidad de resguardar su identidad cuando se trate de personas menores de edad, o bien cuando se trate de víctimas de violación, secuestro o delincuencia organizada, siempre que el

juzgador estime que es necesario para su protección. Se establece, asimismo, la obligación del Ministerio Público para diseñar estrategias para la protección de las víctimas y los ofendidos, testigos y todos los demás intervinientes en el proceso.

Se amplía, además, el alcance del derecho a impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal para los efectos de que comprenda todas las formas en que ello pueda suceder, es decir, cuando se trate del desistimiento y de la reserva. Diversos criterios jurisprudenciales ya preveían esos extremos, los cuales ahora se reconocen expresamente en la Constitución.

iii) La situación del imputado

En el apartado B se establecen ahora los derechos de la persona imputada. En primer lugar, se reconoce expresamente el derecho a la presunción de inocencia. El principio permite enmarcar el proceso como una práctica para obtener la prueba de que un sujeto ha cometido un delito, y mientras no se satisfaga, ningún sujeto puede ser considerado culpable ni sometido a pena. La culpa debe ser demostrada, no así la inocencia, que se establece en un estado jurídico del imputado.

La fracción II prevé el derecho a declarar o a guardar silencio. El derecho consiste en declarar, en el momento en que el imputado lo desee, o a guardar silencio, sin que este último pueda ser usado como indicio de culpabilidad en contra del imputado. El momento específico para hacer exigible este derecho es precisamente la detención, pero no se limita a ese único momento sino que se extiende a lo largo de todo el proceso penal.

La fracción III establece la garantía de dar a conocer al imputado desde el momento en el que es detenido o en su primera comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten.

La fracción IV establece el derecho a ofrecer la prueba pertinente. Este derecho se diseña a partir del establecimiento de la condición de oportunidad para el ofrecimiento de la prueba y también el auxilio que se pudiera requerir para obtener la comparecencia de testigos.

La fracción V prevé el derecho de ser juzgado en una audiencia pública por un órgano jurisdiccional unitario o colegiado. La posibilidad de un juicio con garantías como derecho fundamental del imputado permite hacer una anticipación de lo que en él ocurrirá y determinar la mejor forma en la que se quiere enfrentar la persecución penal.

La fracción VI prevé el derecho a la información. La regla general es que al imputado se le proporcione oportunamente toda la información necesaria para que ejerza su derecho a la contradicción y a la defensa. La información de la investigación efectuada deberá revelarse al imputado si éste es detenido; en el momento de ser citado en calidad de probable responsable; o bien cuando se le vincule a proceso. A partir de esos momentos se le deberán proporcionar todos los datos que el imputado solicite para su defensa y que obren en los registros de la investigación.

La fracción VII se refiere al plazo razonable para el juicio. Se preserva la regla de que el inculcado será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite un plazo mayor para su defensa.

La fracción VIII prevé el derecho a una defensa adecuada. Se establece como un derecho constitucional irrenunciable, el derecho a la defensa adecuada por abogado, eliminando la tradicional figura de la persona de confianza.

La fracción IX establece nuevas reglas para limitar la prisión preventiva. Se prevé, además de la limitación de que no podrá exceder el máximo de pena privativa de libertad del delito de que se trate, que ya existe, una nueva regla de

duración máxima de esta medida cautelar consistente en que la prisión preventiva no dure más de dos años si la demora es imputable al Estado.

c. Cuestiones específicas

i) Establecimiento de mecanismos alternativos de terminación del proceso

Otra de las cuestiones que surge como una demanda permanente en las iniciativas de reforma y en los textos de análisis, es la necesidad de establecer un sistema de mecanismos alternativos al juicio, que permitan por una parte, brindar una justicia más rápida y efectiva tanto a la víctima como al imputado y, otra, descongestionar el sistema de casos menores para poder enfocar la atención en aquéllos que efectivamente deben llegar a juicio.

En este punto, la reforma ha establecido en el artículo 17 constitucional que:

... las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Es importante señalar dos cuestiones que el artículo 17 deja claras y que es importante no perder de vista en el desarrollo normativo posterior y la implementación de la reforma: debido a que una de las finalidades por las que se establece un sistema de mecanismos alternativos es la de brindar una justicia pronta y cumplida a las partes, la reparación del daño como requisito para la procedencia de un mecanismo alternativo de terminación del proceso debe ser regulado en forma amplia; esto implica el establecimiento de posibilidades

abiertas de reparación, no limitadas a determinadas fórmulas (la reparación económica como única posible, por ejemplo), de forma tal que se posibilite una verdadera intervención de los protagonistas (víctima e imputado) en la búsqueda de una solución de conveniencia para ambos, que efectivamente pueda ser cumplida una vez asumido el mecanismo alternativo de terminación. Como ejemplos de mecanismos distintos al juicio oral de terminar un proceso, en otros países, se encuentran la suspensión condicional del proceso, el juicio abreviado y los acuerdos reparatorios.

Una segunda cuestión a considerar, es la necesidad de supervisión y control judicial de las salidas alternas; con relación a esto, vemos que el artículo prevé que será la ley la que establezca los casos que requieran de supervisión judicial y aquí es necesario adelantar que la ley que se ocupe de esta temática debe considerar la importancia de establecer un equilibrio en el que el juzgador, sin convertirse en parte del proceso (determinando de oficio la posibilidad de procedencia de un mecanismo alternativo, por ejemplo), sí tenga la facultad de evaluar cada caso en concreto y determinar si la aplicación de un mecanismo alternativo brindará una mejor solución al caso en concreto y dejará satisfechas a las partes (víctima e imputado) en cuanto a sus pretensiones concretas. Varias de las iniciativas existentes con relación a la reforma han manifestado ya la necesidad de incorporar estos mecanismos sin generar a partir de ellos nuevas posibilidades de arbitrariedad; el establecimiento del control jurisdiccional es un elemento clave para cumplir con ese objetivo.

*ii) Principio de inmediación en las actuaciones procesales
y valoración de la prueba*

Como se ha referido anteriormente en este reporte, el principio de inmediación ha generado en la práctica procesal de la actualidad incumplimientos (el Juez no está presente en las di-

ligencias que debe realizar) y confusiones en cuanto a su interpretación (confusión entre inmediación e inmediatez).³² Esta situación de incumplimiento y confusión en el cumplimiento del principio genera una disminución evidente en la calidad de las decisiones judiciales: al no haber tenido el juzgador la posibilidad de percibir directamente el elemento probatorio, debe basar su decisión en la constancia elaborada por un funcionario distinto a él, que más allá de la responsabilidad y buena fe con la que desempeñe su labor, no puede transmitir todos los elementos para la valoración de la prueba que pueden percibirse cuando la prueba se presenta en forma directa. En el caso puntual de las declaraciones de testigos, en muchos casos lo que el juzgador recibirá serán las *transcripciones* de las declaraciones que los testigos dieron en una fase anterior del procedimiento, y basará sus decisiones en dichas transcripciones sin haber escuchado a los testigos ni haber tenido oportunidad de evaluar la actitud de los mismos al momento de brindar su declaración. Insistimos: más allá de la perfección con que la transcripción haya sido realizada, el juzgador no contará con elementos de importancia, que sólo pueden darse en los casos en que presencia efectivamente la declaración.

La reforma ha asumido esta dificultad y establece distintos lineamientos que contribuyen a superarla, partiendo por el establecimiento del principio de inmediación como uno de los principios rectores del sistema acusatorio (artículo 20) y profundizando en el desarrollo del diseño, a través de:

- Una audiencia como metodología para la toma de decisiones no sólo en el juicio sino también en las etapas previas (artículo 20 apartado A, fracción X);

³² En el punto 2.c) de este capítulo, se ha desarrollado el debate existente en la actualidad con relación a este tema.

- La obligación de presencia del Juez en la realización de la audiencia y la prohibición de delegación de funciones (artículo 20 apartado A, fracción II);
- La prohibición de valoración de elementos distintos a los efectivamente desahogados en el juicio como fundamento de la sentencia (artículo 20 apartado A, fracción III)

A partir de estos lineamientos, se hace necesario un cambio en la metodología de toma de decisiones que actualmente se presenta, donde todos los elementos de convicción, independientemente del momento en que hayan sido obtenidos, parecen tener el mismo valor y donde la presencia del Juez al momento de la producción de la prueba parece ser una cuestión de menor importancia. Con la reforma, la única prueba que podrá valorarse en la sentencia será la que efectivamente se presente en el juicio, asumiendo que producción efectiva implica la presencia de la prueba concreta (el testigo, por ejemplo), desahogándose frente al Juez y no pudiendo reemplazarse —salvo casos de excepción que el mismo artículo 20 ha establecido— por ningún elemento anterior ni distinto a la prueba en concreto.

iii) Prisión preventiva

Un último punto que ha estado presente como preocupación central en la discusión de la reforma, ha sido el excesivo y extendido uso de la prisión preventiva como medida cautelar que, prácticamente, ha llevado en los hechos a reemplazar a la condena en función a que la mayor parte de las personas que se encuentran en prisión, lo están en calidad de detenidos preventivos esperando sentencia y no como condenados. Sin duda nos encontramos frente a un problema que excede al ámbito legislativo, pero ello no quiere decir que la reforma pueda dejar de lado el problema sin

referirse al mismo. En este sentido, el artículo 19 constitucional establece el principio de excepcionalidad al determinar, en su segundo párrafo, que podrá solicitarse la detención preventiva cuando *otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso*.

Adicionalmente, el artículo 20 constitucional, apartado B, fracción IX ha establecido un plazo máximo de duración de la prisión preventiva (no pudiendo exceder el máximo de la pena correspondiente por el delito perseguido y en ningún caso podrá ser superior a dos años).

No debemos perder de vista, en adición, que la lectura de la reforma debe darse en forma integral y, en tanto tal, varias de las incorporaciones que se realizan (mecanismos alternativos de resolución del conflicto penal, clarificación de las etapas del procedimiento, oralidad como principio de actuación, audiencia como metodología para la toma de decisiones) contribuirán, en la medida en que su implementación vaya siendo un hecho, a la disminución en la aplicación de la prisión preventiva.

d) Un tema no menos importante, a pesar de que no fue objeto específico de la reforma constitucional, es el tema de la fundamentación y motivación de las decisiones judiciales. En este rubro habrá que considerar que el propio mecanismo del amparo permite que la fundamentación y motivación se adecue al tipo de proceso de que se trate, en este caso a las audiencias. La experiencia muestra que en esta materia será necesario cambiar tanto la regulación como las prácticas en torno a la fundamentación, introduciendo modalidades diversas que van desde resoluciones orales fundadas en la propia audiencia que quedan registradas en audio o video, hasta sentencias escritas, más breves que las actuales, ya que no será necesario reproducir o resumir el contenido del expediente,

al mismo tiempo que más concentradas en hacer explícito el razonamiento que conduce a los Jueces a las diversas decisiones que adoptan.

3. Elementos de un sistema acusatorio

Este punto del estudio pretende poner de manifiesto los aspectos relevantes a considerar en el diseño de un sistema acusatorio y su configuración posible a partir de la reforma constitucional. Como ha mencionado Zepeda:³³

Para mejorar cualitativamente al sistema penal se requiere cambiar a un sistema acusatorio, adversarial, público y oral, en el que las partes sean iguales, se desarrolle la profesionalización de los servidores públicos y abogados que participan en el proceso, en el que se proteja a la víctima y se respeten los Derechos Humanos. En lo cuantitativo se debe fortalecer la prevención y la justicia cívica y la procuración social reservando al sistema penal para casos extremos en que se apliquen los procedimientos y las sanciones de manera proporcionada. Así, se introducen mecanismos de justicia restaurativa, se simplifican procedimientos en delitos en los que no hay intencionalidad (como accidentes de tránsito), privilegiando el acuerdo y la reparación del daño. En conclusión, se desarrollan respuestas más efectivas y eficientes para los conflictos sociales, al mismo tiempo que se descongestiona el sistema, permitiendo que más y mejores recursos humanos y materiales se destinen a la inteligencia policial, la investigación criminal científica, los peritajes y la captura y reclusión de responsables de delitos violentos y graves, entre ellos el crimen organizado.

³³ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Cuatro temas urgentes para la reforma penal*, Colección propuestas para el cambio, CIDAC. Disponible en: www.cidac.org

Se procura, a continuación, desarrollar los elementos del sistema acusatorio, partiendo por la metodología de trabajo propia de dicho sistema y pasando luego al análisis con la estructura que se ha desarrollado en los apartados anteriores.

a. La metodología de trabajo en el sistema acusatorio:
importancia de la audiencia

La función del Juez en un sistema acusatorio es, fundamentalmente, garantizar el cumplimiento de los derechos de las partes. Para ello, es necesario transformar el método de trabajo basado en la construcción de un expediente que guarda registro formal de todo, hacia un sistema que genere un entorno de condiciones que permita que esta función se cumpla. La audiencia aparece aquí, entonces, como un método que permite a las partes hacer efectivas las garantías reguladas constitucionalmente y facilitar la generación de información relevante para la toma de una decisión de calidad. Si un agente del Ministerio Público quiere solicitar una prisión preventiva, y pide una audiencia a ese efecto, producir información relevante significará mostrarle al juzgador, bajo el control de la defensa, que estará presente en la audiencia ejerciendo su derecho a la contradicción:

- Que ha sucedido un hecho que constituye un delito;
- Que el imputado es con probabilidad autor de ese hecho o tiene al menos algún grado de participación;
- Que existe peligro de fuga, obstaculización de la investigación, reincidencia; y
- Que la prisión preventiva es la única medida que puede impedir que ese peligro se cumpla y con ello se frustre el proceso penal.

Sobre cada uno de estos cuatro aspectos el agente del Ministerio Público deberá pronunciarse en forma concreta,

aportando información sobre la base de la investigación que viene realizando con el objeto de mostrarle al juzgador que esto es efectivamente como lo está afirmando. De su parte, la defensa tendrá la posibilidad de contradecir cada uno de los puntos y será su decisión si contradice todos o sólo alguno de ellos. Puede suceder, por ejemplo, que la defensa asuma que el hecho existió y que su defendido tiene un grado de participación, pero puede discutir la existencia del peligro de fuga; o puede incluso asumir que el peligro de fuga existe, pero puede discutir la necesidad de la prisión preventiva, afirmando que una medida menos gravosa será suficiente para evitar la realización del peligro. Las posibilidades son múltiples, lo importante es generar el entorno donde las partes puedan abrir este debate. Y parte esencial para que esto ocurra será la conducción del Juez, quien a través de un accionar casi pedagógico, conducirá la audiencia posibilitando el debate sobre aspectos relevantes y llamando la atención en aquellos puntos que resulten impertinentes.

A partir de esta definición de la audiencia como metodología y la consiguiente descripción de la utilidad de la misma para posibilitar decisiones de la más alta calidad posible, veamos cuáles son las implicaciones para la efectiva realización de una audiencia:

i) Presencia ininterrumpida del Juez

Ya se ha hecho referencia en apartados anteriores a esta necesidad y a la obligación establecida en la reforma constitucional, así como la prohibición de la delegación de las funciones judiciales. Esta labor de conducción sólo puede ser asumida por el Juez, quien debe estar en forma permanente, desde el inicio hasta el fin de la audiencia observando el accionar de las partes y considerando las peticiones que las mismas le formulen ya que sólo el conocimiento directo de las mismas y sus fundamentos le permitirá tomar una decisión de calidad.

ii) Presencia de las partes

Son las partes las que deben establecer los puntos de debate y las peticiones concretas al juez, por ello deben estar presentes y deben presentar su caso. No se trata de una ratificación de lo presentado previamente por escrito, ya que el juez sólo podrá decidir sobre la base de lo visto y oído en audiencia. Si una de las partes concurre a la audiencia y afirma simplemente “me ratifico en lo presentado por escrito” el juez no podrá tomar ninguna decisión sobre esa base, ya que lo *presentado por escrito* no ha sido introducido, presentado, ni explicado en la audiencia y, por tanto, es información que no puede considerarse. Las partes deben concurrir a la audiencia y presentar su caso, lo que implica establecer el pedido concreto que realizan y el fundamento que les permite hacerlo, tanto desde los hechos cuanto desde el derecho.

iii) Desahogo de medios de prueba en el caso en que ésta deba producirse

Por regla general, la prueba se desahoga en la audiencia de juicio oral, ya que es ese el momento donde debe acreditarse a través de la misma que el hecho ocurrió como se afirma que ocurrió y que el imputado tuvo el grado de participación que la acusación pretende otorgarle. En las audiencias previas al juicio oral, generalmente se dará un debate de corte más argumentativo, ya que el principal control, en caso de que una parte esté afirmando hechos falsos, es el que realiza su contraparte; llegados al juicio oral, en cambio, debido a que el Ministerio Público tiene la obligación constitucional de demostrar su caso, deberá producir toda la prueba pertinente a tal efecto. Siempre que deba producirse prueba, ésta debe ser efectivamente desahogada en la audiencia de que se trate. Ello implica que no es prueba, por ejemplo, el acta con la declaración que el testigo dio durante la investigación, la

prueba será el testigo apersonándose y declarando en la audiencia; no es prueba el informe escrito presentado por el perito, la prueba será el perito mismo viniendo al juicio y explicando el procedimiento que realizó y los resultados a los que llegó; no es prueba el acta de incautación del arma de fuego, la prueba será el elemento material —el arma de fuego— traído a juicio para que el tribunal pueda apreciarlo. Resulta de suma importancia asumir esta cuestión desde el inicio de la implementación, ya que se corre el riesgo de volver al expediente, transformando toda la prueba en actas levantadas durante la investigación que vienen al juicio a reemplazar los elementos probatorios propiamente tales y convierten a la audiencia en una *teatralización* de lo ya actuado en el expediente. Por ello, es importante señalar que la reforma constitucional ha procurado ser muy clara con relación a la posibilidad de adelantar o anticipar la prueba sólo en determinados casos muy puntuales, específicamente establecidos por el artículo 20, fuera de lo cual toda prueba debe ser desahogada efectivamente en la audiencia.

iv) Publicidad

Otro elemento importante de las audiencias es la efectiva posibilidad de la presencia del público que desee asistir a la misma. En este punto es importante recordar que la publicidad es primero una manifestación de la forma republicana de gobierno, que se expresa en el derecho de todo ciudadano a controlar la forma como se está ejerciendo la justicia en su país, es decir, el derecho de todo ciudadano a controlar los actos de gobierno. En este sentido, es necesario ser muy cuidadosos a la hora de establecer limitaciones a la publicidad y antes bien, es necesario organizar los tribunales de forma tal que quien desee participar en una audiencia, observando la forma en la que se está llevando a cabo, pueda hacerlo sin sentirse intimidado o expulsado.

Pero además, la publicidad debe entenderse como una garantía para los propios ciudadanos que intervienen en el proceso (imputados, víctimas, testigos, etc). El hecho de que las actuaciones procesales se desarrollen de este modo previene arbitrariedades, negligencias, incumplimientos y todo tipo de prácticas impropias que suelen albergarse bajo la protección de la opacidad de procedimientos que se desarrollan en privado o alejados del público. Es cierto que en algunos casos, más bien excepcionales, la publicidad puede también afectar otros derechos de uno o más de los involucrados en el caso, por ejemplo, la privacidad de la víctima o la presunción de inocencia del imputado. En esos casos, lo que se genera es un conflicto de derechos que debe ser resuelto ponderando los valores en juego en las circunstancias específicas del caso y, en el caso de que sea necesaria alguna restricción, es necesario buscar aquella que limite la publicidad en la menor medida posible. En cualquier caso, hay que procurar evitar reglas generales de restricción o exclusión de la publicidad para categorías de casos, materias o situaciones.

v) Continuidad

La continuidad es una característica necesaria para cumplir con la finalidad de posibilitar una decisión de calidad. Otro riesgo muy presente en los procesos de implementación, sobre todo en la transición de un sistema regido por el expediente a uno netamente oral, es el de comenzar a programar audiencias espaciadas en el tiempo; ello puede resultar perjudicial para el nuevo sistema, ya que es la invitación más cómoda a retornar al expediente, que posibilitaba esos intervalos de tiempo sin generar mayores consecuencias. La audiencia debe comenzar y terminar con continuidad; en los casos excepcionales en que se extienda más allá de la jornada laboral, debe suspenderse hasta el día siguiente y retomarse

inmediatamente, de forma tal que se posibilite a las partes una coherencia en sus argumentaciones y al juzgador un real conocimiento de los hechos, las pruebas y las peticiones.

vi) Resolución y valoración de la prueba en audiencia

De la misma forma que las partes tienen la obligación de presentar y respaldar su caso en la audiencia, el juzgador tendrá la obligación de resolver inmediatamente cerrado el momento de debate, en la audiencia, sobre la base de lo visto y oído en ese período de tiempo que la audiencia duró. Esto no implica que, en caso de Tribunales Colegiados, los Jueces no puedan deliberar sobre la prueba producida; en estos casos la deliberación debe producirse inmediatamente cerrada la etapa del debate y ser ininterrumpida, de forma tal de basarse en la prueba que se ha producido y la valoración de la misma.

Se evita de esta manera la tentación a recurrir a los respaldos del expediente o a información producida por fuera de la audiencia y se posibilita una decisión no únicamente de mayor calidad sino además más rápida y efectiva. En la medida en que las partes comprendan que sólo sirve a la decisión la información que aportan en el desarrollo de la audiencia, comenzarán a desarrollar mejores destrezas y habilidades para transmitir la información pertinente, a fin de lograr que sus peticiones sean atendidas.

b. Etapas del proceso

i) Averiguación Previa (actividad pre-procesal del Ministerio Público)

Una cuestión de diseño que parece importante abordar en función a lo observado, es la referida a la actividad del Ministerio Público para la preparación de la acción penal. Las preocupaciones observadas en los debates bibliográficos y pre-

sentes también en la mayoría de las entrevistas realizadas durante la visita del equipo del CEJA, aparecen vinculadas con el cuestionamiento de hasta dónde puede llegar la información recolectada en la averiguación previa y cuál será su utilidad como parte del proceso penal.

La actividad inicial del Ministerio Público está destinada a esclarecer el hecho y ubicar las pruebas. Es importante recordar, como ya se ha afirmado, que los resultados de esta actividad **no tienen valor probatorio** a menos que cada una de las pruebas sea presentada en el juicio oral de acuerdo con los principios del mismo, establecidos en la reforma constitucional —la información contenida en esta actividad de investigación sirve a la toma de decisiones del Ministerio Público sobre el camino a tomar con el caso y en caso de que se resuelva al Juez, sirve para justificar el estándar de la vinculación al proceso, (los datos exigidos por la ley para demostrar la existencia del hecho y la probabilidad de participación).

En nuestra opinión, las nuevas normas constitucionales cambian la lógica de la averiguación previa según la cual el Ministerio Público realiza una investigación completa antes de judicializar. En el nuevo sistema, en muchos casos la investigación previa a la vinculación será solo preliminar, lo que es consistente con la exigencia de un estándar más bajo, esa investigación deberá, en muchos casos, continuar después de la vinculación, con el fin de conseguir las pruebas complementarias necesarias para satisfacer el estándar más alto del juicio oral.

La importancia que se le asigna a la averiguación previa actualmente tiene relación con la validez que en la actualidad se le otorga a su contenido como prueba para fundar una sentencia. A partir del establecimiento constitucional de la necesidad de producción de la prueba en audiencia, parece quedar claro que **nada de lo conocido en la averiguación previa** podrá ser utilizado en calidad de prueba, a menos que sea efectivamente desahogado y producido en la audiencia del juicio.

En función a lo expuesto, la averiguación previa pierde todo valor para el proceso y pasa a ser una primera etapa de investigación del Ministerio Público, para la toma de decisión sobre el camino a encarar. En la medida en que esa fase sea entendida así, no debería presentarse mayor controversia sobre lo que suceda en su transcurso ya que, adicionalmente, en aquellos casos en que se vulneren derechos, sean de la víctima o del imputado, la reforma se ha encargado de establecer mecanismos de control y restitución inmediata de los derechos vulnerados.

c. Las partes en el proceso acusatorio

i) El rol de los Jueces

Uno de los principios rectores que debe asumirse sobre el Poder Judicial es el referido a los Jueces, como funcionarios cuyo rol está orientado hacia la verificación de cuatro aspectos:

- La protección de los derechos básicos del imputado;
- El respeto de los derechos de la víctima en el proceso penal;
- El control sobre el Ministerio Público para que haga un uso razonable de las facultades que la ley le concede en su rol de acusador; y
- La resolución de conflictos entre las partes.

Como se observa, contrario a lo que suele afirmarse en los procesos de reforma, el Juez no pierde poder³⁴ ni deja de tener importancia en el proceso sino que asume un rol central, esencial para el efectivo cumplimiento del debido

³⁴ Esta afirmación sobre la pérdida de poder del Juez en el cambio de sistema suele estar vinculada a la tradición inquisitiva, donde el Juez es, prácticamente, el responsable de la investigación. Al establecerse un proceso con una división

proceso. La diferencia de rol consiste en que abandona su función habitual de guardián del trámite y la formalidad, para asumir la función de garante de los derechos de ambas partes. Esto implica a un Juez conductor, que asume –sobre todo en los primeros tiempos de la implementación de la reforma– un rol de conducción sobre las partes, en sentido de orientarlas sin involucrarse en su función específica para el correcto cumplimiento de los fines del proceso y de su tarea.

A continuación se analizan algunos aspectos vinculados a las figuras jurisdiccionales que se establecen con la reforma constitucional mexicana.

- Juez de control

La creación del Juez de control es una de las innovaciones introducidas por la reforma constitucional. De acuerdo con lo establecido en el articulado constitucional, puede apreciarse que las funciones de este Juez serán:

- **Resolución en forma imparcial de las solicitudes del Ministerio Público** que se traduzcan en afectación de derechos del imputado; así, si el agente del Ministerio Público encargado de la investigación requiere ingresar al domicilio del imputado, deberá solicitar la orden correspondiente al Juez de control; si quiere pedir que se imponga la detención preventiva,

de funciones que pone la responsabilidad de investigar y acusar bajo el ámbito del Ministerio Público, se considera que el juez pierde su función en el proceso. Como se observará en el detalle de este apartado, el proceso acusatorio establece un rol fundamental al juez, al atribuirle la función de equilibrar la intervención de las partes y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de las mismas.

deberá dirigir su solicitud al Juez de control posibilitando, en el marco de una audiencia oral, la discusión sobre su procedencia o no con la defensa; si quiere que se reciba alguna prueba con carácter de prueba anticipada, deberá presentar la solicitud al Juez de control para que éste convoque a una audiencia donde se discuta con la defensa la efectiva necesidad o no de adelantar esa prueba; es decir, que cada vez que el agente del Ministerio Público precise realizar un acto de investigación que afecte los derechos del imputado, o pretenda restringir el ámbito de libertad del mismo, deberá solicitar una audiencia con el Juez de control, donde éste, posibilitando a la defensa el ejercicio del contradictorio, tomará la decisión sobre la procedencia o no de la petición formulada por el agente del Ministerio Público. Nuevamente véase que esta decisión será tomada en una audiencia oral y que la única solicitud escrita será la solicitud de audiencia, para posibilitar la discusión en ese ámbito.

- **Conflictos que se presenten durante el desarrollo de las etapas previas al juicio oral;** por ejemplo, existiendo para la víctima el derecho a coadyuvar en la labor del Ministerio Público, puede presentarse el caso en que la víctima proponga una determinada labor de investigación (entrevistar a determinados testigos, concurrir a determinado lugar, hacer una reconstrucción del hecho, etc.) y el Ministerio Público se niegue a realizarla; en tal caso, la víctima podrá concurrir ante el Juez de control para solicitar que en su carácter de controlador del proceso y de garante de los derechos de las partes, ordene al Ministerio Público atender su pedido. Desde el punto de vista del imputado y su defensor, puede ocurrir que el Ministerio Público tenga reticencias en permitir el acceso a la investigación al defensor; si se diera este caso y el defensor no tuviera posibilidad

de conocer la investigación que el Ministerio Público está realizando, podría concurrir ante el Juez de control para solicitar que ordene al Ministerio Público cesar en su comportamiento y permita ejercer el derecho de defensa en juicio. Este tipo de cuestiones, que tienen directa relación con el respeto por los derechos de las partes, serán decididas por el Juez de control, sobre la base de las peticiones concretas que las partes formulen.

- **Control de convenios entre las partes;** en aquellos casos en que se abra la posibilidad para la aplicación de un mecanismo alternativo de resolución de la controversia, hemos visto que la reforma constitucional establece la necesidad de que la ley regule en qué casos habrá control jurisdiccional. El Juez de control puede tener a su cargo el control de esos convenios, por ejemplo, en términos del efectivo cumplimiento de la reparación del daño, si estuviéramos ante un caso donde las partes han conciliado en cesar la persecución penal a cambio de la cobertura de los gastos causados por el hecho ocurrido; o el cumplimiento de determinadas condiciones por parte del imputado (no concurrir a determinados lugares, no comunicarse con determinada gente, comenzar algún tipo de tratamiento, hacer un trabajo comunitario, entre otros) en aquellos casos en que la medida alternativa haya establecido que el imputado tiene esas obligaciones como condición para la suspensión de la persecución penal.

Vistas algunas de las funciones que este Juez tendrá en el proceso, el Juez de control será una figura distinta al Juez o tribunal de juicio. El texto del artículo 20, apartado A, fracción IV, así lo establece al prever que el juicio se desarrollará ante un Juez que no haya conocido el caso previamente. Como se ha visto, la reforma diseña un proceso donde

el juicio oral tiene una etapa previa de preparación, que garantice que existe un sustento suficiente como para acusar a alguien de la comisión de un delito; el control de esta etapa previa estará a cargo del Juez de control, en tanto la etapa de juicio será ejecutada por un funcionario distinto, que no conozca el caso y pueda valorar sólo aquello que se presente en audiencia.

Una cuestión que debe considerarse desde la regulación e implementación del Juez de control es la vinculada a la celeridad que debe garantizar esta figura en la toma de decisiones, ya que muchas de las mismas estarán vinculadas a autorizaciones necesarias para avanzar en la investigación que deben tomarse en forma rápida y eficaz (ingresos a domicilios, obtención de determinados elementos de convicción, etc); de otro modo, se correrá el riesgo de perder elementos importantes desde el punto de vista del Ministerio Público. No puede, por ello, regularse una actuación del Juez para este tipo de decisiones que establezca plazos prolongados en la resolución. En este sentido, una decisión importante para no desvirtuar el sistema, será la que establezca o bien la actuación de este Juez en forma permanente, es decir, un sistema que permita a la investigación contar con un Juez para presentar sus solicitudes las 24 horas del día, todos los días del año y le garantice resoluciones inmediatas (es decir, garantizar que la comunicación entre el Juez y las partes será a través de medios sin mayores formalidades), o bien, la posibilidad de admitir que en casos de urgencia los actos puedan llevarse a cabo para luego ser analizados y ratificados posteriormente por el Juez. Este es un tema central a considerar para el correcto desarrollo de la etapa previa al juicio.

Adicionalmente, en cuanto a la implementación de esta función, es importante establecer que el hecho de ser dos figuras distintas —la que controlará la etapa previa y la que sustanciará el juicio—, ello no implica que tendrán dos formas de actuación diferentes, ya que ambos Jueces desarrollarán

su labor dentro del mismo proceso penal, respondiendo a los mismos principios de diseño. Hemos visto que el artículo 20, apartado A, fracción X constitucional se encarga de aclarar que los principios rectores deben observarse no sólo en el juicio sino también en las audiencias previas al mismo. En ese sentido, aquellos aspectos que hemos desarrollado como componentes necesarios de una audiencia deberán respetarse en la actuación del Juez de control.

Deben diferenciarse también las decisiones que tendrá a su cargo este Juez y las decisiones del Juez del juicio oral en términos de necesidad probatoria. Como hemos mencionado previamente, las discusiones que se den durante la etapa preparatoria no requerirán, por regla general, de la producción de la prueba las decisiones del Juez de control estarán basadas en los antecedentes preliminares existentes, elementos de convicción que sirvan a los efectos de acreditar los dichos de las partes. La prueba, en sentido estricto, se reserva para su producción en el juicio oral, que es el momento indicado para generar convicción en el tribunal sobre la culpabilidad o no culpabilidad de una persona.

• Tribunal de juicio oral

Siendo el juicio la etapa central del proceso penal, este órgano jurisdiccional tendrá como tarea fundamental la de valorar la prueba producida en juicio, con el fin de determinar la culpabilidad o inocencia de la persona acusada de la comisión de un delito.

Con el objeto de cumplir su función, el juzgador deberá también cumplir con los principios de realización de la audiencia oral, como hemos señalado previamente, haciendo posible un juicio oral, público, contradictorio y continuo. En el caso del juicio oral, la suspensión de las audiencias y consiguiente ruptura de la continuidad aparece como un riesgo que hay que considerar y procurar evitar desde el inicio

de la implementación. Los Jueces deben estar dedicados a la realización de audiencias y, a diferencia de la posibilidad actual de llevar a cabo diligencias en paralelo por el trabajo de los secretarios de juzgado, la prohibición de delegación de funciones claramente indica que el Juez sólo podrá sostener una audiencia por vez, y el principio de continuidad manda que esa audiencia deba concluir antes de iniciar otra. En ese sentido, la agenda de juicios del Juez debe ser elaborada cuidadosamente y el personal de apoyo debe garantizar que nada interrumpirá el juicio —salvo casos excepcionales, que no hayan podido preverse—.

Otra cuestión a considerar desde la función del Juez de juicio es la relativa a la producción y valoración de la prueba. Aquí la regla es clara: sólo es prueba aquélla producida en juicio y ello implica que el Juez no debe conocer el caso con anterioridad al inicio de la audiencia (ya que eso puede generar un prejuicio y comprometer su imparcialidad sin resultar útil, puesto que no podrá tener en cuenta la información que haya obtenido con anterioridad al momento de dar la sentencia) y que la decisión debe tomarse inmediatamente terminada la audiencia (con la salvedad que se ha realizado con relación a la deliberación que debe darse en caso de Tribunales Colegiados), sin ninguna posibilidad de consulta a antecedentes propios de la etapa previa al juicio.

Por ello, la labor fundamental del Juez será, una vez cerrado el debate y presentadas las clausuras de las partes, valorar cada una de las pruebas producidas en forma individual e integral, de manera libre y lógica, determinando la responsabilidad penal o no de la persona acusada. Y nuevamente aquí debe llamarse la atención: el Juez de juicio deberá valorar toda la prueba que se produzca en el desarrollo de la audiencia, no sólo aquella que sirva para apoyar su decisión. Y, adicionalmente, debe quedar claro que valorar la prueba significa dar razones sobre por qué se consideró determinada prueba en cierto sentido y por qué otra prueba

no fue considerada. Como se ve, aquí está implicada una obligación previa de las partes durante el desarrollo del juicio: construir la credibilidad de su caso, generando elementos que otorguen o resten credibilidad a la prueba que se produzca en el juicio y que permitan este trabajo posterior al Juez de juicio. Como ya se ha mencionado, la decisión del Juez de juicio debe tomarse inmediatamente clausurado el debate.

En la regulación que se establezca para el Juez de juicio oral es importante también considerar qué intervención se dará al Juez —si es que alguna— en cuanto a sus facultades probatorias. En la actualidad, se ha observado que los Jueces tienen determinadas facultades de producción de prueba; por ejemplo, realizando preguntas cuando los testigos se contradicen (entre ellos o con una versión anterior de los hechos dada por ellos mismos), en materia pericial en determinados delitos (por ejemplo, cuestiones de índole de salud, cuestiones financieras, o cuando hay una menor implicada por abuso sexual) suelen ordenarse por parte del Juez periciales destinadas a dirimir contradicciones entre otros peritos.³⁵

Se ha visto una preocupación central por parte de los Jueces en sentido de “descubrir la verdad” en las entrevistas realizadas y ello tiene una vinculación directa con la posibilidad de producir prueba de oficio. En este sentido, no es un tema menor de discusión el de la regulación que se realizará en función a la nueva reforma. Parece ser que, por el diseño contenido en la Constitución, la tendencia va en sentido de restringir al máximo posible la posibilidad de los Jueces de producir oficiosamente prueba, ya que la función de investigación y prueba del delito está en cabeza de la acusación, pudiendo establecerse la posibilidad para el Juez de juicio de formular cuestionamientos aclaratorios, pero siempre sobre la base de la prueba propuesta y producida por las partes.

³⁵ Entrevista sostenida en Juzgado de Distrito de Procesos Penales Federales, el 26 de Febrero de 2008.

Por último, cabe resaltar que es necesario considerar la necesidad de que el órgano a quien se le encargue esta misión debe estar revestido de una gran legitimidad, tanto al interior del propio sistema judicial, como respecto del conjunto de la sociedad mexicana. Al respecto, es necesario tener en cuenta que sus decisiones serán en la mayor parte de los casos definitivas, y que el sistema destinará en el acto del juicio sus mejores esfuerzos con el fin de lograr obtener una buena calidad de información, así como una legitimación social de la decisión.

Todo lo anterior hace que sea necesario discutir con cierto cuidado cuál será la composición adecuada para ese tribunal y no limitarse a reproducir el *status quo* que establece la existencia de un Juez individual para la sentencia de primera instancia.

En el contexto latinoamericano la decisión mayoritaria a este respecto ha sido la de establecer tribunales de tres Jueces a lo menos para los casos de los delitos más graves, en algunos pocos casos se han introducido algunas formas de participación popular por la vía del jurado popular o escabinado. El panorama en el resto del mundo es similar en cuanto a la variedad de soluciones, lo que da cuenta de la importancia de la cuestión. Creemos que la pregunta relevante aquí es: ¿qué tipo de órgano juzgador cumpliría en México con la condición de generar alta legitimidad tanto en el propio sistema institucional como en el conjunto de la comunidad?

La respuesta a esa pregunta pasa por varios factores y probablemente deba ser diferenciada en relación con los tipos y la complejidad de los casos. Entre los elementos a tener en cuenta hay que considerar el de la complejidad de la tarea de capturar la información para fallar, combinada con la de dirigir el debate y mantener el orden en la sala, la necesidad de fortalecer la independencia para fallar en casos en los cuales puede haber importantes presiones. La apariencia de independencia en cuanto un sólo Juez puede teóricamente

ser más fácilmente objeto de amenazas, de ofertas u otro tipo de influencias indebidas.

• Juez de ejecución

Otro órgano jurisdiccional novedoso que comienza a existir con la reforma constitucional es el denominado Juez de ejecución. Esta figura debe ser analizada con sumo cuidado, ya que su incorporación implica más que la creación de un nuevo órgano, la asunción de la etapa de ejecución de la pena como una parte integrante del proceso penal desde el ámbito jurisdiccional y no ya meramente administrativo.

En la actualidad, una vez dada la sentencia y resueltos los recursos, la ejecución de la pena es un ámbito que queda reservado en cuanto a su control, cumplimiento y aplicación de beneficios, a la administración penitenciaria. La figura del Juez de ejecución, como garante del efectivo cumplimiento de los fines de la pena, viene a romper en alguna medida ese esquema administrativo, incorporando un control jurisdiccional extra que requiere un diseño que, a la vez que posibilite resultados positivos desde el punto de vista jurisdiccional, no genere rupturas en la lógica de la administración penitenciaria.

Para verlo con un ejemplo, los directores de centros penitenciarios responden a una autoridad administrativa bajo la cual ejercen sus funciones y que, a la vez, es quien controla su accionar y vela por la correcta administración de los penales; la incorporación del Juez de ejecución agrega un nuevo control, externo, a los directores –y a todo el personal– de los centros penitenciarios, que si bien puede resultar positivo, también puede generar numerosos inconvenientes en términos de cadenas de mando y jerarquías (generándose una situación similar a la que suele darse con la policía que debe responder a sus jerarquías pero también debe hacerlo al Ministerio Público en temas de investigación criminal).

Por ello, sostenemos que esta figura debe ser diseñada pensando en su mejor utilidad y en los ámbitos concretos que pueden requerir un nivel específico de control jurisdiccional. El esquema para la definición de las funciones y estructura del Juez de ejecución, tendría que considerar también las existentes reglas legales y administrativas correspondientes.

Avanzando en esa línea, podrían pensarse en funciones específicas para el Juez de ejecución en los siguientes ámbitos:

- Cumplimiento de penas privativas de libertad. Dentro de este ámbito el Juez de ejecución debería orientar su accionar a verificar los tiempos de cumplimiento de las penas, de los recursos, los avances en el sistema progresivo de ejecución de la pena, las posibilidades de acceso a beneficios penitenciarios, la posibilidad de ingresar en la modalidad de ejecución a través de la libertad condicional, el control sobre las sanciones disciplinarias aplicadas por la administración penitenciaria a los reclusos, y el incumplimientos de parte de la administración, tratándose de derechos de los condenados.
- Supervisión de condiciones impuestas en la aplicación de mecanismos alternativos. En esta área, el Juez de ejecución podría funcionar como contralor en el caso de aplicación de penas alternativas y/o en aquellos casos donde se haya recurrido a una salida alternativa al proceso penal que implique el cumplimiento de determinadas condiciones (se ha descrito un ejemplo al estudiar las posibles funciones del Juez de control, una de las cuales podría ser compartida o delegada en el Juez de ejecución).

Es importante señalar que, en función a los principios establecidos por la reforma constitucional, si bien no existe un mandato expreso, sería óptimo que la regulación de la actividad de los Jueces de ejecución establezca la obligación para

estos de realizar audiencias para la toma de las decisiones que les correspondan.

Además, se advierte de la reforma constitucional, que ésta es una de las figuras que no se encuentra en el régimen de transitoriedad de 8 años, sino que de acuerdo con el artículo quinto transitorio del Decreto que modifica la Constitución, se establece que:

El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

ii) La acusación y la defensa

El rol de las partes también cambia sustancialmente con relación a su posición actual, ya que deben convertirse en protagonistas del caso que sostengan, y ello implica que deben probar sus afirmaciones en juicio. La realidad observada y descrita en los textos que se han analizado indica que las partes han asumido una labor más bien pasiva, de tramitadoras del caso, esperando el impulso del Juez, quien al tener la obligación de decidir el caso procurará, dentro de sus posibilidades, obtener la mejor información posible para la decisión. Adicionalmente, como se ha señalado con anterioridad, la averiguación previa constituye en la actualidad el motor de funcionamiento de todo el procedimiento, configurando prácticamente las decisiones posteriores en el caso.

El sistema acusatorio, contrario a esa realidad, obliga a las partes a producir información de calidad que permita al Juez tomar una buena decisión. La acusación debe aportar, en los primeros momentos del proceso, elementos de con-

vicción que permitan sostener con un mínimo de seriedad que el hecho ocurrió, constituye delito y el imputado tuvo algún grado de participación; llegada al juicio, la acusación deberá probar cada una de las afirmaciones que realice, y eso pone bajo su responsabilidad una obligación muy específica en términos de precisión, ya que no puede realizar afirmaciones vagas, ni esperar que el Juez supla su ineficiencia y produzca prueba de oficio —tema que acaba de tocarse en el punto anterior de este reporte— o decida por fuera de lo visto y oído en la audiencia de juicio.

De su parte, la defensa también tiene una obligación puntual, la cual es promover la contradicción, medir la calidad de la prueba aportada por la acusación y mostrarle al juzgador aquellos aspectos que no resulten creíbles, sean contradictorios o tengan alguna falla, buscando siempre el mejor resultado posible para su cliente (que no necesariamente será la libertad, pero sí puede ser una pena menor, o una alternativa al juicio oral).

A partir de estas obligaciones específicas de las partes, entonces, debe abandonarse la idea de la “suplencia de la queja” que coloca en manos del Juez la responsabilidad de solucionar todas aquellas malas actuaciones de las partes. Es absolutamente comprensible —y deseable— que el sistema no esté dispuesto a arriesgar la libertad de una persona por la mala actuación de su representante; pero también debe instalarse la idea de que un sistema acusatorio exige de los abogados, tanto de la acusación a través del Ministerio Público o de los querellantes particulares en cuanto de la defensa, preparación, estrategia y seguridad en los casos que concurrirán a defender a los estrados judiciales. Adicionalmente, la “suplencia de la queja”, como se entiende en el sistema tradicional mexicano, obliga o tiene como presupuesto la posibilidad del Juez de amparo de revisar un expediente escrito, que precisamente en el sistema acusatorio pierde todo sentido frente a la oralidad de las audiencias.

La dinámica del sistema acusatorio se basa en una lógica de competencia. Las partes tienen incentivos para mostrar la mejor versión de su rol frente a la posibilidad de quedar evidenciados por la otra en su incompetencia o falta de preparación. Relevarlas de esa responsabilidad no es conveniente porque suprime esos incentivos y puede estimular los comportamientos burocráticos y poco innovadores.

d. Cuestiones específicas

i) La prueba en el juicio oral

Se ha realizado previamente una descripción sobre la forma actual de valorar la prueba para la sentencia en el proceso penal. En función a ello, consideramos importante establecer algunas precisiones adicionales a las ya mencionadas con relación a esta temática y su regulación a partir de la reforma.

En lo que se refiere a la valoración de la prueba, dicha valoración se realizará al momento de dictar la sentencia, por el Juez o tribunal de juicio. Esta valoración debe ser libre y basarse en lo visto y oído en el transcurso de la audiencia de juicio. A partir de esto, se asume como principio, la supresión de cualquier forma de prueba tasada: cada prueba debe ser valorada en función a la credibilidad que las partes le hayan generado o restado durante el transcurso del juicio.

Por ello, el Juez ya no tiene ninguna obligación de *promover* determinadas pruebas. Por ejemplo, una de las cuestiones que varios Jueces entrevistados refirieron, fue la necesidad de informar a los imputados sobre su derecho al careo constitucional e, incluso, promoverlos en forma directa cuando consideraban que existían contradicciones. En un sistema de libre valoración de la prueba, el Juez no tiene ningún deber de promover la producción de determinadas pruebas y, en caso de presentarse contradicciones, tiene el deber de resolver dichas contradicciones a partir de la credibilidad específica que las partes construyeron para cada una.

Adicionalmente, el Juez o tribunal de juicio debe tener presente que el principal interesado en la producción de una determinada prueba es la parte que propuso esa prueba y, por tanto, es esa parte también la que debe trabajar en la construcción de credibilidad y proporción de elementos que permitan una valoración adecuada en la sentencia.

En cuanto a la base del fallo, la prueba debe ser conocida directamente en la audiencia, dando la posibilidad de confrontación a la parte perjudicada por ella, y al público, la posibilidad de percibirla junto con el Juez; volvemos entonces a la importancia de asumir que la prueba es aquella que viene al juicio, no las actas de declaraciones previas, ni las actas de incautación, ni los informes de los peritos. Para que la prueba sea tal, debe presentarse en el juicio y debe posibilitarse a la contraparte (quien no propuso la prueba sino que viene a confrontarla) la posibilidad de contradecirla y, de esa forma, generarle una mejor visión al Juez de juicio para su valoración. Por esto, de la misma forma que las partes tienen obligación de aportar estos elementos a partir de una correcta producción de la prueba que ofrezcan y un adecuado control de la prueba propuesta por su contraparte, el Juez tiene la prohibición de consultar información que no se haya producido efectivamente en el juicio, quedándole completamente vedado el acceso al expediente del caso o a cualquier instrumento documental en el que consten datos referidos al mismo.

ii) Revisiones (medios de impugnación) en el proceso penal

Finalmente, dentro de este punto, es importante considerar las revisiones posibles en el proceso penal. Al describir los lineamientos de la reforma constitucional, se ha hecho referencia al cumplimiento de la garantía del juicio previo como pilar para el diseño de la reforma: el juicio oral como centro del proceso pero, a su vez, la garantía de que ese juicio

sea preparado (etapa de investigación) y controlado (etapa de recursos). Con relación a la etapa de investigación, el texto constitucional ha establecido que los mismos principios establecidos para el juicio deben respetarse en la realización de audiencias previas al mismo. Sin embargo, con relación a los medios de impugnación posteriores al juicio, existe un silencio en el texto constitucional que podría llevar a suponer que los recursos pueden mantenerse como en la actualidad, a través de un procedimiento escrito.

Sin embargo, se exponen a continuación los fundamentos considerados válidos para pensar en un sistema de medios de impugnación que respete también los principios establecidos para el juicio oral, principalmente los referidos a la oralidad, publicidad, contradicción y continuidad. Ya se ha establecido, a lo largo de este texto, la importancia de reconocer en la audiencia a una metodología de trabajo adecuada para posibilitar la efectividad del debido proceso, a la vez que permitir decisiones de la más alta calidad posible.

El hecho de tomar decisiones en audiencia, sobre la base de lo controvertido en ese espacio, genera cambios sustanciales, no sólo en lo que hace a la forma de trabajo de los abogados postulantes, sino también con relación a la forma de registro de los juicios penales. En la actualidad, el expediente constituye una relación detallada de cada una de las actuaciones que suceden durante el trámite del proceso; el expediente impone la obligación de registrar y consignar absolutamente todo, de la forma más fiel posible. Un sistema de audiencias, no impone esa obligación sino que establece, de una parte, una exigencia enorme de precisión hacia las partes, que deben entrenarse adecuadamente para presentar su caso en la forma más clara posible y dar elementos suficientes al juzgador para que considere su petición como correcta; de otra parte, un sistema de audiencias establece para el Juez, la obligación de decidir sólo sobre lo visto y oído en audiencia, dando sus decisiones a partir de un sistema de libre

valoración en el que deberá explicar a las partes y al público en general, cuáles son los elementos que lo llevan a tomar una determinada decisión y por qué los ha preferido sobre otros presentados en el transcurso del juicio.

En un sistema con estas características, parece que la consecuencia lógica será que, en caso de no estar de acuerdo con la decisión asumida por el Juez de juicio, la acusación o la defensa pudieran recurrir a otro tribunal que, respetando los mismos principios permitiera abrir una instancia de control en la que, a partir de un nuevo debate, el impugnante presentara sus argumentos al tribunal de control y la contraparte pudiera presentar argumentos a favor de sostener la decisión impugnada.

Esto implica que un sistema de impugnación acorde con la lógica del proceso acusatorio, no puede basarse en la revisión de actas escritas, sino que debe posibilitar un nuevo espacio de debate y controversia entre los interesados. Por ello, es importante desde este momento comenzar a pensar en el diseño de un sistema de impugnación que mantenga los principios del juicio oral y la audiencia como metodología de trabajo.

En la experiencia comparada, la mayoría de los países que han introducido la oralidad lo han hecho sobre la base de un sistema de instancia única constituida por el juicio oral. En estos modelos la posibilidad de impugnación se traduce en general en recursos de casación u otros similares, en los que se pueden revisar diversos aspectos del juicio y la sentencia, pero en los que en general el tribunal que lo conoce tiene limitadas facultades para modificar la sentencia y lo que debe hacer en la mayoría de las hipótesis es la realización de un nuevo juicio.³⁶

Existen pocos casos de sistemas de doble instancia, esto es, en los que el segundo tribunal tenga una atribución amplia para modificar la sentencia del primero. En este caso,

con el fin de guardar la consistencia con el sistema oral, el tribunal superior está obligado a reproducir la prueba en las mismas condiciones del primero, es decir, la segunda instancia supone una repetición del juicio con los costos y demoras que eso lleva aparejado.

Adicionalmente en este punto es importante comenzar a considerar cómo se vinculará el nuevo proceso con el procedimiento del amparo, ya que existen allí dos dificultades que deben encontrar solución urgente, para prevenir posibles congestionamientos en la implementación del sistema:

- La utilización del procedimiento escrito como metodología para la resolución del amparo, que generará dificultades vinculadas con el registro de los juicios y las posibilidades de revisión de los mismos (mínimamente, si no se encara una reforma legislativa al amparo que adecue el procedimiento al sistema oral, debe comenzar a debatirse cómo presentarán sus recursos y cómo señalarán en los registros audiovisuales o magnetofónicos los agravios por los que presenten sus recursos).
- El mantenimiento de la obligación de los tribunales de amparo de realizar la “suplencia de la queja” que generará, en el caso de un procedimiento oral, que un tribunal que no ha conocido, escuchado ni visto el juicio, entre a revisar detalladamente todas las actuaciones realizadas, sin ningún tipo de información sobre los sucesos concretos y la forma en la que el

³⁶ Ejemplos de este tipo de modelo son prácticamente todos los sistemas latinoamericanos, como Argentina, Chile, Colombia, Perú, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y varios otros. También España, Italia, el sistema general en Alemania, entre muchos otros.

procedimiento se llevó adelante. Esto puede generar tremendos desequilibrios que podrían atentar contra la implementación adecuada del sistema acusatorio.

Esta cuestión, vinculada a la relación entre el procedimiento penal y el procedimiento de amparo, debe ser tomada en cuenta, ya que en la actualidad el amparo, es un procedimiento permanentemente utilizado durante el desarrollo del proceso y como control de la sentencia final. Sin embargo, con la reforma y el cambio de metodología de trabajo, debe considerarse la revisión de este sistema, en función a la nueva regulación establecida para el proceso penal. En este sentido, es importante asumir que el establecimiento y regulación del Juez de control como encargado de velar por las garantías durante la etapa previa al juicio, vienen a cumplir prácticamente la misma función que en la actualidad se cumple a partir del amparo indirecto; por ello, no resultaría procedente, a partir de la reforma, la interposición de amparos sobre cuestiones que ya han sido resueltas por el Juez de control. Es entonces importante comenzar a debatir las posibilidades de cambio en la actual regulación del sistema de amparos, sea para reducir su procedencia en materia de procedimiento penal (en función a que los derechos y garantías protegidos a través de ese recurso serán tutelados por los órganos jurisdiccionales que la reforma prevea para tal efecto), o para readecuar el sistema en función de posibilitar la compatibilidad con la reforma constitucional.

CAPÍTULO III

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PENAL

*1. Diagnóstico de la justicia federal en México.
Fortalezas y debilidades del sistema actual*

Tradicionalmente, la ley se ha asumido como la herramienta idónea para producir el cambio en materia judicial. Las reformas legales han sido protagonistas indiscutibles en todos los intentos de transformación que han sucedido en América Latina; sin embargo, al momento de analizar los resultados logrados, vemos cómo aquellos países³⁷ que han iniciado y culminado el proceso con la reforma normativa, se han quedado a la mitad del camino de la transformación. Esto debido a que la reforma legal es sin lugar a dudas un elemento necesario, pero no es suficiente realizar una reforma legal para promover un cambio judicial, sobre todo cuando ese cambio implica una trans-

³⁷ Países como Guatemala y Costa Rica, por ejemplo, que iniciaron la reforma procesal penal en Centroamérica y el continente, se encuentran en la actualidad implementando procesos de capacitación y reforma institucional de adecuación a la norma procesal penal, ya que luego de realizar evaluaciones sobre la marcha del sistema, han observado que los cambios sustanciales esperados no habían producido resultados, en buena medida debido a la mantención del sistema escrito y sus lógicas burocráticas durante las etapas anteriores al juicio.

formación cultural. Por ello, es necesario asumir que para una adecuada implementación de la reforma, deben desarrollarse diversos instrumentos que posibiliten un trabajo progresivo y constante, abarcando ámbitos que van desde lo institucional y presupuestario, hasta lo educacional y comunitario.

En ese sentido, esta parte del reporte intentará describir a grandes rasgos esos aspectos a desarrollar, partiendo de la base de que la reforma debe constituirse en una política integral que vaya más allá de lo estrictamente normativo y diseñe en forma concreta la implementación de esa norma, planificando actividades y fijando metas concretas que permitan medir el éxito alcanzado en el mediano y largo plazo, a la vez que posibiliten corregir los errores que se den, con el menor costo posible.

Es importante mencionar que la mayor parte de las cifras que se señalan en este apartado fueron proporcionadas por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, que cuenta con gran cantidad y calidad de información que resultará sumamente útil para la planeación de la implementación del nuevo sistema procesal.

a. Fortalezas

Entendiendo a las fortalezas como aquellos aspectos que dependen en forma exclusiva de la institución analizada y que pueden contribuir, en este caso, a la correcta implementación de la reforma, se señalan a continuación aquellos aspectos que resultan de relevancia para tal efecto.

i) Motivación y visión positiva

Existen algunos miembros del Poder Judicial que se muestran motivados hacia el cambio y que pueden cumplir roles de liderazgo en el mismo. Durante las entrevistas realizadas en Jalisco se percibió un mayor nivel de conocimiento sobre el

contenido de la reforma que se hizo notar. Como se desarrollará más adelante, es importante identificar a este tipo de funcionarios, ya que pueden ser buenos agentes difusores internos y generar compromisos con los demás para el correcto funcionamiento de la reforma.

En el caso de los funcionarios que no contaban con tanta información, la visión en términos generales fue mayoritariamente favorable a la reforma, viendo en las posibilidades de la misma una mayor celeridad a los procesos (sobre todo en términos probatorios, una cuestión que se tratará en el apartado siguiente y que apareció como preocupación durante todas las entrevistas realizadas a funcionarios judiciales). Los secretarios entrevistados³⁸ refirieron también esa actitud favorable hacia la reforma, cuestión que permite vislumbrar en estos funcionarios, posibles agentes de cambio comprometidos con la implementación.

Las referencias negativas con relación a la reforma tuvieron que ver con temas muy concretos (la relación entre los procesos penales orales y el proceso de amparo escrito como una dificultad a enfrentar y la posible superposición de diligencias y dilación que puede generarse si no se planifican adecuadamente los tiempos, fueron cuestiones problemáticas que surgieron como posibilidad de cara a la reforma con cierta frecuencia), pero en términos generales se puede afirmar que la posición de los funcionarios es muy favorable para el cambio.

ii) Recursos disponibles

El sistema vigente aparece bien dotado en términos de infraestructura y personal, lo cual implica que la inversión en

³⁸ En el caso del Distrito Federal, entrevista del 25 de febrero al Segundo Tribunal Unitario en materia penal. En el caso de Guadalajara, entrevista del 3 de marzo, al Segundo Tribunal Unitario.

la implementación, en términos generales, no debería representar exigencias tan grandes de recursos.

Los dos cuadros siguientes muestran la cantidad de Jueces y de funcionarios administrativos con que cuenta el sistema de Justicia Federal.

CUADRO 1

Cantidad de Jueces Federales a octubre de 2007³⁹

Tipo de Juez	Número
Magistrados de Circuito	594
Jueces de Distrito	300
Total	894

Respecto a la cantidad de personal administrativo, su número se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 2

Cantidad de personal administrativo (distinto de Jueces), al 31 de diciembre de 2006⁴⁰

Tipo de funcionario	Número
Funcionarios trabajando en tribunales y juzgados	18,636
Funcionarios de apoyo	3,324
Total	21,960

Tomando en cuenta los dos cuadros anteriores, si bien las cifras corresponden a fechas distintas, es posible calcular que aproximadamente existen 21 funcionarios por cada Juez en los tribunales federales mexicanos. A modo de compa-

³⁹ Fuente: Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos.

⁴⁰ Fuente: Consejo de la Judicatura Federal, Dirección General de Estadística y Planeación Judicial

ración con un sistema de justicia penal que ya ha implementado un modelo acusatorio oral, como es el caso de Chile, en los Juzgados de Garantías (quienes reciben los casos penales que ingresan al sistema judicial), el número de funcionarios por cada Juez es de 3:9; y en el caso de los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, el número de funcionarios por cada Juez es de 2:2 en promedio.

Haciendo otras comparaciones, para efectos de dimensionar la disponibilidad de recursos con los que cuentan los juzgados y tribunales federales respecto a otros países, los datos de los procesos penales ingresados a los Juzgados de Distrito especializados en materia penal en el 2007, indican que el mínimo recibido por este tipo de Juzgados fue de 78 procesos, y el máximo fue de 418. Como estos juzgados son unipersonales, se deduce que el Juez de Distrito especializado en procesos penales que más casos recibió en 2007 fue de 418.

En el caso de Chile, de los 15 Juzgados de Garantías que reciben procesos penales en la Ciudad de Santiago, el Juzgado al que menos procesos penales le ingresaron en el 2007, recibió un total de 5,943 casos. Considerando que ese juzgado tiene una planta de 5 Jueces, se deduce que el número de procesos penales promedio por Juez fue en el año 2007 de 1,189, es decir, casi tres veces más que el Juez de Distrito Federal que más procesos penales recibió en México.

Las cifras anteriores de disponibilidad de personal y de cantidad de casos ingresados por Juez, indicarían claramente que el sistema judicial federal mexicano, al menos en materia penal, cuenta con personal suficiente y la cantidad de procesos recibidos por Juez, al menos de procesos penales, es baja si se la compara con países que cuentan ya con un sistema penal acusatorio.

La conclusión que extraemos sugiere que, en cuanto a Jueces, funcionarios y cargas de trabajo, el sistema está adecuadamente dotado. Ello puede parecer extraño para quienes,

estando familiarizados con el funcionamiento del sistema mexicano, lo ven permanentemente sobrecargado. Esto se explica, en nuestra opinión, debido a la metodología de trabajo del sistema mexicano, consistente en la producción de gruesos expedientes, en los que se generan innumerable cantidad de trámites y que son sometidos una y otra vez a revisiones, que generan resoluciones que se escriben largamente y se suman al propio expediente. Gran parte de estos esfuerzos deben desaparecer con el sistema oral, el que se concentra en cambio en la realización de audiencias, en las que en algunos minutos u horas se resuelven todos los asuntos que se plantean en cada caso.

En las visitas que realizamos pudimos ver que los tribunales cuentan con una infraestructura adecuada en la que será necesario incorporar salas de audiencia que actualmente no existen, lo que en general no debería representar un costo demasiado importante.

iii) Cifras relacionadas con la operación de juzgados y tribunales en materia penal

Las cargas de trabajo son, en términos generales, razonables en el trabajo actual y perfectamente manejables en un sistema oral.⁴¹ Por otro lado, el número total de casos ingresados al conjunto de juzgados y tribunales se ha mantenido prácticamente estable en los últimos 4 años. La tasa de resolución

⁴¹ Como caso excepcional de tramitación compleja han surgido algunos asuntos vinculados a la delincuencia organizada; existen juzgados que han llegado a tener casos con 140 tomos para el estudio; en estos la organización del juzgado varía, ya que todos los funcionarios lo estudian para lograr una decisión cumpliendo los tiempos legales. Entrevista del día 4 de marzo de 2008 en Tijuana, Juzgado de Distrito.

anual (casos resueltos sobre casos ingresados), para los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y Tribunales Unitarios, en cada año, tanto para amparos, revisiones y procesos penales, ha Estado en torno al 100%, es decir, se resuelve casi la misma cantidad de casos que ingresan. Una observación constante de los Jueces y Magistrados ha estado dada en señalar que la carga de trabajo de sus juzgados se encuentra al día o con demoras muy breves y toleradas por el control que realiza el Consejo de la Judicatura Federal.

Este dato constituye una fortaleza para el nuevo sistema en dos sentidos:

- Permite proyectar el tiempo en concreto que se precisará para la liquidación de los casos tramitados con la legislación anterior, a partir de los tiempos de tramitación actuales.
- Permite tener claridad sobre los tiempos y personas necesarias para la implementación del nuevo sistema, a partir de esa readecuación que se ha desarrollado en puntos anteriores, en términos jurisdiccionales.

Los siguientes son algunos datos relevantes que ilustran las cargas de trabajo del sistema.

iv) Juzgados de Distrito

A los Juzgados de Distrito ingresan, en materia penal y en otras materias en las que la Federación es parte, principalmente amparos indirectos.

Las cifras respecto a casos ingresados, resueltos y pendientes al final de cada año, para estos dos tipos de casos se muestran en los siguientes cuadros.

CUADRO 3

Cantidad de procesos penales ingresados, terminados y pendientes, desde 2004 al 2007, en Juzgados de Procesos Penales en el Distrito Federal⁴²

Tipo de caso	2004	2005	2006	2007
Ingresados	32,592	35,323	35,891	43,500
Resueltos	32,939	36,432	36,330	44,140
Pendientes	13,587	15,786	15,347	14,955
Tasa de resolución	101.1%	103.1%	101.2%	101.5%
Porcentaje de pendientes sobre ingresados	41.7%	44.7%	42.8%	34.4%

Nota: La suma de los casos resueltos y pendientes no coincide necesariamente con los casos ingresados.

Del cuadro anterior se puede apreciar que, si bien es cierto que la tasa de resolución anual (casos terminados sobre casos ingresados), es siempre levemente superior al 100%, lo que indica que el sistema tiene la capacidad para tramitar la carga que recibe cada año, se observa a la vez que el porcentaje de casos pendientes sobre los ingresados se mantiene relativamente estable en cuanto a valores absolutos (en torno a los 15,000 procesos anuales, lo que representa a su vez alrededor del 40% sobre casos ingresados), lo que indica que el sistema penal no ha sido capaz de ir disminuyendo el *stock* de casos pendientes.

⁴² Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura Federal, Dirección General de Estadística y Planeación Judicial.

CUADRO 4

Cantidad de amparos indirectos en materia penal
ingresados, terminados y pendientes al final del año,
desde 2004 al 2007, en Juzgados de Procesos Penales
Federales en el Distrito Federal⁴³

Tipo de caso	2004	2005	2006	2007
Ingresados	123,415	126,239	128,685	132,508
Resueltos	123,055	126,392	128,478	132,397
Pendientes	12,412	12,259	12,466	12,577
Tasa de resolución	99.7%	100.1%	99.8%	99.9%
Porcentaje de pendientes sobre ingresados	10.1%	9.7%	9.7%	9.5%

Nota: La suma de los casos resueltos y pendientes no coincide necesariamente con los casos ingresados.

Respecto a la tramitación de amparos indirectos, los Juzgados de Distritos presentan tasas de resoluciones anuales en torno al 100%, y además el porcentaje de casos que queda pendientes respecto a los ingresados se mantiene cercano al 10% anual, lo que muestra la capacidad para resolver los asuntos ingresados, manteniendo a su vez un bajo número de casos pendientes.

Respecto a los valores absolutos de las cifras de procesos penales y de amparos indirectos, estas se muestran fuertemente estables, salvo para los procesos penales del 2007, que presentaron un aumento de cerca de un 21%, tanto para ingresos como para términos.

En general, a partir de experiencias de otros países, es posible afirmar que las cifras presentadas muestran volúmenes de casos perfectamente razonables para ser manejados por un sistema del tamaño y con los recursos con el que este

⁴³ Ibidem.

cuenta. Un análisis más específico de la carga de trabajo requeriría datos desagregados por tipo de delito, mismos que no estuvieron disponibles. En todo caso, de nuestras conversaciones con los Jueces nos formamos la impresión de que se trata de casos con cargas no demasiado grandes, en términos, por ejemplo, del número de imputados o de testigos, aunque en algunos casos la acumulación de diversos delitos hace que los expedientes se alarguen de manera extraordinaria.

En cuanto a los tiempos de tramitación de los procesos penales para obtener sentencias en primera instancia, en el siguiente cuadro se muestran cifras desde el año 2004 al 2007.

CUADRO 5

Tiempos promedios de duración de procesos penales (en días) terminados en sentencia de primera instancia, desde el 2004 al 2007, en Juzgados de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal⁴⁴

Año	Desde auto de plazo constitucional a fecha de cierre de instrucción	Desde fecha de cierre de instrucción a fecha de sentencia	Total
2004	191	45	236
2005	167	44	211
2006	141	38	179
2007	97	27	124

Como puede observarse, el tiempo promedio de duración de los casos terminados en sentencia ha estado disminuyendo notoria y permanentemente desde el año 2004 al 2007.

v) Tribunales Colegiados

Los Tribunales Colegiados conocen en materia penal de amparos directos y de amparos en revisión. Las cifras corres-

⁴⁴ Ibidem.

pendientes a cada uno de estos dos tipos de casos se muestran a continuación.

CUADRO 6

Cantidad de amparos directos en materia penal
ingresados, terminados y pendientes al final del año,
desde 2004 al 2007, en Tribunales Colegiados⁴⁵

Tipo de caso	2004	2005	2006	2007
Ingresados	19,649	19,550	20,435	19,450
Resueltos	18,578	19,458	20,134	19,745
Pendientes	4,793	4,885	5,185	4,890
Tasa de resolución	94.5%	99.5%	98.5%	101.5%
Porcentaje de pendientes sobre ingresados	24.4%	25.0%	25.4%	25.1%

Nota: La suma de los casos resueltos y pendientes no coincide necesariamente con los casos ingresados.

Respecto al origen del ingreso, el 32% de los amparos directos recibidos en el 2007 provienen de la justicia local, y el 68% la justicia federal. Este mismo porcentaje fue de un 31% para el 2006 y 2005, y de sólo un 17% en el 2004, proveniente de la justicia local.

Llama la atención la regularidad de las cifras, en el sentido de que los valores absolutos tanto de casos ingresados, terminados y pendientes, permanecen prácticamente inalterados durante los 4 años analizados.

Respecto a la duración de los amparos directos en los Tribunales Colegiados, las cifras se presentan en el siguiente cuadro.

⁴⁵ Ibidem.

CUADRO 7

Tiempos promedios de duración de amparos directos terminados en materia penal (en días), desde el 2004 al 2007, en Tribunales Colegiados⁴⁶

Año	Desde fecha de resolución inicial, considerando admisión y turno a ponencia	Desde turno a ponencia hasta sesión	Total
2004	21	77	98
2005	24	72	96
2006	23	75	97
2007	21	60	81

En el 2007, el promedio nacional de días transcurridos entre la fecha de admisión y la de turno para ponencia, fue de 21 días. Sin embargo, hay grandes variaciones entre tribunales: unas que van desde un promedio por tribunal de 4 días, y otras 114 días. En el 2007, el promedio nacional de días transcurridos entre la fecha de turno para ponencia y la de sesión (que es el término), fue de 59.6 días. Sin embargo, hay grandes variaciones entre tribunales, las que van desde un promedio por tribunal de 16 días, hasta 251 días.

En total, considerando la suma de ambos tiempos, los amparos directos resueltos en el 2007 duraron en promedio 80.6 días. Respecto a los tres años anteriores, las cifras de duración promedio son mayores que las del 2007 particularmente en el periodo comprendido entre el turno a ponencia y el término del caso, que en promedio fue de 15 días mayor que el promedio del 2007

⁴⁶ Ibidem.

CUADRO 8

Cantidad de amparos en revisión en materia penal ingresados, terminados y pendientes al final del año, desde 2004 al 2007, en Tribunales Colegiados⁴⁷

Tipo de caso	2004	2005	2006	2007
Ingresados	10,623	10,894	10,667	10,440
Resueltos	9,905	10,100	9,979	9,558
Pendientes	153	290	225	337
Tasa de resolución	93.2%	92.7%	93.6%	91.6%
Porcentaje de pendientes sobre ingresados	1.4%	2.7%	2.1%	3.2%

Nota: La suma de los casos resueltos y pendientes no coincide necesariamente con los casos ingresados.

Respecto a los amparos en revisión, llama la atención también, al igual que para los amparos directos, la notoria estabilidad de año en año de las cifras de ingresos y términos. Sin embargo, los pendientes aumentaron más del doble entre el 2004 y el 2007, aunque siguen siendo un porcentaje marginal de los casos ingresados, fluctuando en estos 4 años entre el 1.4% del 2004 al 3.2% del 2007.

vi) Tribunales Unitarios

Los Tribunales Unitarios conocen, en materia penal, principalmente de amparos indirectos y de apelaciones a procesos penales, siendo este último tipo de asuntos los que componen el porcentaje mayoritario de sus ingresos, en una relación aproximada de 1 amparo indirecto por cada 8 apelaciones de procesos penales.

⁴⁷ Ibidem.

CUADRO 9

Cantidad de amparos indirectos en materia penal
ingresados, terminados y pendientes al final del año,
desde 2004 al 2007, en Tribunales Unitarios
de Circuito⁴⁸

Tipo de caso	2004	2005	2006	2007
Ingresados	1,903	1,849	1,747	1,837
Resueltos	1,853	1,900	1,769	1,782
Pendientes	333	282	260	315
Tasa de resolución	97.4%	102.8%	101.3%	97.0%
Porcentaje de pendientes sobre ingresados	17.5%	15.3%	14.9%	17.1%

Nota: La suma de los casos resueltos y pendientes no coincide necesariamente con los casos ingresados.

La tasa de resolución de los amparos indirectos se mantiene estable a lo largo de los últimos 4 años en torno al 100%, con un porcentaje de casos pendientes sobre los ingresados que también fluctúa levemente en torno al 17%.

CUADRO 10

Cantidad de apelaciones de procesos penales
ingresados, terminados y pendientes al final del año,
desde 2004 al 2007, en Tribunales
Unitarios de Circuito⁴⁹

Tipo de caso	2004	2005	2006	2007
Ingresados	15,044	14,537	15,164	14,382
Resueltos	14,649	14,196	14,729	13,430
Pendientes	307	261	341	840
Tasa de resolución	97.4%	97.7%	97.1%	93.4%
Porcentaje de pendientes sobre ingresados	2.0%	1.8%	2.2%	5.8%

Nota: La suma de los casos resueltos y pendientes no coincide necesariamente con los casos ingresados.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

En el caso de las apelaciones, la tasa de resolución del 2007 (93.4%), bajó en casi 4 puntos porcentuales respecto a las cifras de los 3 años anteriores, lo que se vio reflejado de inmediato en un aumento de más del doble de los casos pendientes de término, en un escenario de ingresos que no ha sufrido grandes variaciones.

vii) Homogeneidad

El sistema penal federal es bastante homogéneo, por lo menos en las Entidades Federativas que se tuvo oportunidad de visitar, tanto en lo que se refiere a los recursos con que se cuentan (en todas las Entidades Federativas visitadas las instalaciones son modernas y cómodas) como en lo que se refiere a sus prácticas de trabajo. Este punto se constituye en una fortaleza en sentido que permite pensar, de cara a la implementación, en que será viable impulsar un modelo de organización con características uniformes para la realización de audiencias. De hecho, todos los Jueces y Magistrados que han descrito la organización actual de sus tribunales también han descrito las otras organizaciones posibles,⁵⁰ asumiendo una de ellas en función de las necesidades específicas y de las cargas de trabajo existentes en el juzgado o tribunal.

Donde se aprecian diferencias, en algunos casos notorias, entre los distintos juzgados y tribunales, es en lo referente a las cargas de trabajo que deben solventar estas unidades. A modo de ejemplo, entre los Juzgados de Distrito,

⁵⁰ Todos refinieron la existencia de tres organizaciones posibles: una organización con un secretario de acuerdos y el resto de los secretarios como proyectistas; una segunda forma (sobre todo en juzgados mixtos) con dos secretarios de acuerdos y el resto de los secretarios proyectistas, divididos por áreas de competencia del juzgado o tribunal; y una tercera forma donde todos los secretarios del juzgado o tribunal tramitan y proyectan.

la cantidad de casos ingresados en todas las materias (hay que considerar que la mayoría de los Juzgados de Distrito no son especializados en materia penal) varió de un mínimo de 17 casos a un máximo de 3,756 en el 2007. Si se toman en cuenta sólo los Juzgados de Distrito especializados en materia penal, el mínimo de casos ingresados fue de 78 y el máximo de 1,350 en el 2007.

viii) Control y flexibilidad en el manejo de los recursos

Otra de las fortalezas del sistema consiste en que el Consejo de la Judicatura Federal, cuyas funciones ya se describieron, es un organismo de gestión del sistema bastante bien organizado que lleva un eficaz control de éste. Al mismo tiempo que cuenta con mucha flexibilidad en cuanto al manejo de los recursos pudiendo tomar decisiones respecto de estos, en materias tales como creación de tribunales o introducción de sistemas de gestión nuevos, sin tener que recurrir a modificaciones legislativas. Respecto a la posibilidad de crear tribunales con varios Jueces, que sesionen en forma unipersonal o colegiada, ya existe un antecedente, que fue la creación temporal de los Juzgados de Distrito A y B (es decir, 2 Jueces en un Juzgado), debido a altas cargas de trabajo. Adicionalmente, se han creado Juzgados itinerantes, y funcionan 2 juzgados “especiales” para resolver los amparos interpuestos por la aprobación de la ley que modificó el sistema de pensiones (ISSSTE).

b. Debilidades

Entendiendo a las debilidades como aquellos aspectos que dentro de la propia institución en análisis pueden afectar el proceso de implementación, se señalarán los siguientes.

i) Metodología de trabajo

Aquí se plantean dos debilidades: una al interior del proceso penal propiamente y otra en cuanto a la relación del proceso con otros procedimientos, primordialmente con el amparo y su forma de tramitación.

En términos generales, se ha observado la existencia de una metodología de trabajo bastante compleja y consolidada, basada en la producción, lectura y revisión una y otra vez del expediente escrito. Al interior del proceso penal, esto genera una revisión constante de las actuaciones realizadas en la etapa prejudicial: la averiguación previa. Cada uno de los Jueces entrevistados ha manifestado una tremenda preocupación acerca de la importancia de revisar el expediente y constatar que no se haya faltado a alguna formalidad ni pasado por alto alguna actuación; pero esto ha sido generalmente basado en las actuaciones del Ministerio Público durante la averiguación previa.

En cuanto a la relación con el amparo, se ha visto que los Jueces que tramitan este recurso, tanto en su forma indirecta (contra la actuación de funcionarios distintos al judicial o contra decisiones judiciales previas a la sentencia) como directa (contra la sentencia), se dedican también a la revisión del expediente y, por su obligación de suplencia de la queja (que implica el deber de revisar todo el caso y no sólo lo que el peticionario haya reclamado), la minuciosidad con la que se realiza este trabajo de evaluación del expediente es extrema.

Este punto constituye una debilidad en términos de la posibilidad de que las instituciones del nuevo sistema sean interpretadas a partir de este método de trabajo y que por esa vía las viejas prácticas sobrevivan. El cambio hacia un sistema de audiencias propiamente tal puede llegar a ser bastante difícil por el nivel de especificidad que ha alcanzado la construcción del expediente y la importancia extrema que los funcionarios otorgan a su contenido.

ii) Compromiso con la práctica actual

Por lo mencionado en el punto anterior, se nota la existencia de una porción relevante del personal judicial que se muestra muy comprometido con las prácticas vigentes y resistentes al cambio. Esto no quiere decir que se trate de personas adversas al proceso de reforma, pero sí implica que por su propia posición en el sistema, tendrán una tendencia mayor a generar resistencias en lo que hace a las nuevas metodologías de trabajo, ya que su posición y sus tareas variarán sustancialmente. Sólo observar la prohibición de delegación de funciones ya marca una primera dificultad con relación a las prácticas actuales, donde los secretarios proyectistas tienen enormes posibilidades de influir en la decisión judicial en función a que se desarrolle un trabajo de equipo para la toma de decisión.

La reforma constitucional prohíbe este tipo de prácticas, con lo que la figura actual del funcionario abogado que coadyuva en la toma de decisiones por parte del Juez pierde su fundamento. Es importante asumir este punto y buscar una solución (esta cuestión se abordará en el Capítulo 2 de la Segunda Parte) que permita enviar desde el inicio un mensaje claro a los funcionarios en términos de que su trabajo no está en riesgo por el cambio, para de evitar la generación de esas resistencias, que pueden traducirse en la conservación de las prácticas del antiguo sistema y la consiguiente dificultad para lograr la implementación.

iii) Audiencia como formalismo

Otra debilidad es la vigencia de una idea muy instalada de audiencia que consiste en un acto de protocolización de una comparecencia ante funcionarios administrativos del tribunal.⁵¹

⁵¹ A su vez, durante la visita realizada al Juzgado Octavo de Distrito de Procesos Penales, (26 de febrero de 2008), el personal del Juzgado relató

En los casos en que el personal ha descrito el contenido de las audiencias, se han podido establecer dos constantes: las partes concurren a las audiencias a ratificarse en las solicitudes presentadas por escrito; y la presencia del Juez no es un requisito considerado indispensable para la realización de la diligencia.

En los casos en que pudieron observarse audiencias (Cintalapa y Guadalajara), la dinámica que se observó fue en este sentido:

- En principio, pareció que el Juez concurría a la audiencia debido a la solicitud de presenciar la actuación por parte del equipo, pero el encargado de llevar adelante el acto era el secretario;
- La intervención de las partes (acusación y defensa) fue formal y en términos generales se limitaron a dictar determinadas afirmaciones para que el funcionario a cargo del registro (que consistía en una transcripción de todo lo relatado durante la audiencia) tomara nota de sus dichos;
- Los imputados se mantuvieron en una sala contigua, participando en la audiencia por una ventana que comunicaba ambos espacios y si bien los secretarios dieron explicaciones sobre los objetivos que se perseguían con la diligencia, el lenguaje técnico y la distribución del espacio no contribuían a una efectiva intervención en caso de así quererlo;
- La comunicación entre defensor e imputado tampoco se notó, ya que los defensores parecían cumplir un rol más bien formal, sin contacto aparente con la persona a quien representaban;

cuál era el contenido de las audiencias que se realizan, describiendo básicamente procesos de ratificación de presentaciones escritas hechas al juzgado con anterioridad.

- La audiencia se realizaba alrededor de la computadora donde se estaba tomando nota de lo sucedido y se daba lectura a hechos anteriores, que constaban en el expediente; y
- En el caso de la audiencia presenciada en Cintalapa (28 de febrero), preguntadas las partes sobre las ventajas de realizar la presentación oral, en principio no identificaron ningún tipo de diferencia entre un método y el otro. El agente del Ministerio Público interviniente en la audiencia afirmó que para él era indistinto hacerlo en forma escrita u oral.

Esto se constituye en una debilidad en función a que uno de los cambios más importantes de la reforma es la posibilidad de instalar el método de la audiencia como forma de cumplimiento efectivo de las garantías del debido proceso. Ante esta realidad, uno de los riesgos a enfrentar es el referido a la posibilidad de mantener este tipo de prácticas como afirmación formal de la oralidad en audiencia. Por ello, generar desde el diseño mismo de las salas de audiencia (tema que se tocará más adelante en cuanto a las necesidades de diseño) un entorno de incentivos para el ejercicio efectivo de la oralidad en audiencia, es de fundamental importancia para el éxito de la implementación.

iv) Medios de prueba

Se ha visto como un factor de preocupación constante de los Jueces la no concurrencia de testigos y/o peritos a las declaraciones a las que son citados. Este punto se identifica como una debilidad actual, pero también como un riesgo posible para el proceso a implementarse, ya que la inasistencia a las declaraciones es una constante en los procesos (en todos los Estados visitados se ha hecho esta referencia). La costumbre de los testigos es no asistir a las citaciones que se les hacen,

salvo que ya tengan apercibimiento de arresto. Esta costumbre hace más lento el proceso. En el caso de los policías es aún más sistemático; no asisten a declarar la primera vez que los citan, por dos razones: por una parte, esto permite dejar por más tiempo detenido al inculcado y suelen utilizarlo como una estrategia en ese sentido. Por otra parte, no consideran parte de sus funciones la concurrencia a declarar en procesos penales; de hecho, dada la movilidad permanente de la policía suelen darse con mucha frecuencia casos de policías que son llamados a declarar y no se presentan porque se encuentran en otro lugar del país y no ven ninguna obligación de concurrir, ya que no sufren ningún tipo de sanción ni llamada de atención.

En el caso de los delitos contra la salud pública, por ejemplo, los testigos suelen ser compradores adictos que temen ser procesados si se presentan a declarar y, en función a ello, no concurren a las citaciones que se les realizan, incluso durante la entrevista del día 4 de marzo de 2008 en el Juzgado de Distrito de Tijuana, Juzgado de Distrito, nos manifestaron que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados:

... ha abusado, porque obliga a los Jueces a buscar a los testigos en general (compradores, por ejemplo) a través de un sin número de fuentes como compañías de gas, de luz, el Instituto Federal Electoral, la policía, el periódico, etc.; se buscan por unos cinco a seis meses, resultando las búsquedas infructuosas. En el 99% de los casos desaparecen, ya que se trata de personas de condición económica muy baja, que no van a tener acceso a servicios básicos ni sofisticados. Para cumplir con la jurisprudencia, los procesos se demoran muchísimo tiempo.

También se señaló que en el 100% de los casos, la solicitud para traer a declarar a esos testigos proviene de la defensa, afirmando que:

... cuando un defensor quiere que el proceso se haga largo, ofrece un cúmulo enorme de pruebas con el fin de alargarlo; esta estrategia se utiliza cuando la persona se encuentra en libertad. Hay asuntos que permiten la libertad bajo caución, pero la sanción mínima que se imponga no va a permitir la procedencia de beneficios porque, por ejemplo, tiene antecedentes penales. Por esto es que los defensores buscan alargar los procesos, porque su defendido se encuentra en libertad bajo caución y llegar a la sentencia probablemente le implique ir a parar a la cárcel. El sistema da un extraordinario valor a la garantía de defensa que permite dejar de lado los plazos, estar obligado a llamar a toda la prueba que la defensa pida, etc. Y muchas veces esto juega a favor de defensores que no quieren que los procesos culminen, para permitir la libertad de su defendido.

El problema de inasistencia de testigos fue referido también por los Magistrados visitados en la ciudad de Gualajara:

... actualmente los testigos son renuentes a asistir a las audiencias; hay un total desinterés para acudir a esas diligencias.

Respecto a las periciales (que también dependen de la Procuraduría), el servicio que reciben los agentes del Ministerio Público no siempre es de la calidad requerida. La pericial toma mucho tiempo, pero no alcanza a ser un cuello de botella, porque el proceso penal dura más tiempo aún. Puede observarse entonces que el tema probatorio debe ser abordado en toda su dimensión, a partir de un trabajo interinstitucional coordinado, de forma tal de buscar soluciones que permitan cumplir con los plazos establecidos, pero que garanticen también a las partes el ejercicio de sus derechos en los

términos establecidos por la Constitución y las leyes que regulen concretamente el proceso penal.

v) Revisión y control

Tanto el recurso contra la sentencia, como el amparo directo (como otro mecanismo de control sobre la decisión judicial existente en la actualidad) se basan en la revisión del cumplimiento de una serie de elementos formales del expediente. Puede observarse, tanto aquí como en el desarrollo de las debilidades anteriores, que todas confluyen en una misma situación problemática: las condiciones de labor actuales favorecen la tendencia a generar y mantener el expediente como forma de trabajo.

La cuestión de la revisión debe ser estudiada con profundidad, con el fin de generar al interior del proceso un sistema de control oral que mantenga los principios de la audiencia, ya que un sistema que se ha desarrollado con esa metodología en la preparación (investigación) y durante el desarrollo del juicio, no puede ser revisado con un formato aplicable al expediente; esto puede generar grandes inconvenientes de coordinación en el trabajo, ya que si el Juez o tribunal de control decide hacer una revisión formal (propia del expediente) no tendrá, en el ideal de la implementación del juicio oral, insumos para realizar esa revisión puesto que la actuación previa habrá sido realizada en forma oral y registrada en consecuencia a través de medios visuales o magnetofónicos. Se impone, entonces, una serie de discusiones para evitar que esta debilidad en cuanto a la subsistencia de sistemas de trabajo distintos, se convierta en un factor de dificultad en la implementación: qué tipo de metodología se utilizará en las revisiones (donde lo más adecuado sería que se mantenga la lógica de la oralidad mediante la realización de audiencias para discutir los recursos); cuál será la obligación de las par-

tes en la interposición de recursos, ya que en la actualidad, en virtud de la existencia de la suplencia de la queja, las partes presentan recursos vagos, en el entendido de que el tribunal deberá entrar a la revisión de cualquier forma; un sistema oral debe ser riguroso con relación a estos puntos y comenzar a exigir mayor capacidad técnica en las partes para señalar qué agravio se les ha producido durante el juicio y cuál es el fundamento que los lleva a plantear ese agravio, de forma tal de brindar al tribunal los insumos suficientes para la toma de la decisión.

En cuanto al amparo indirecto, también se dan dos problemas. El primero plantea la pregunta de hasta qué punto es necesario mantener este recurso en procesos que fijarán sus propios mecanismos de control. En caso de que se asuma como un recurso a mantener, la discusión debe ser en qué casos específicos se permitirá su procedencia.⁵²

Por otro lado, se presenta la situación problemática referida a la forma de tramitación del amparo. Por los argumentos ya desarrollados con relación al recurso al interior del proceso, es importante asumir que en caso de mantener al amparo como un control externo, debe modificarse su forma de tramitación (al menos en el ámbito del proceso penal), ya que no será posible, con el nuevo sistema, contar con un expediente para la revisión en función de que las actuaciones y decisiones más importantes se tomarán en audiencias orales.

⁵² No puede perderse de vista en este punto que muchos de los derechos y garantías que el amparo ha protegido en el proceso penal serán controlados y protegidos, a partir de la reforma, por los órganos jurisdiccionales creados para llevar adelante el proceso (el Juez de control durante la investigación, el Juez de juicio durante el enjuiciamiento), con lo que el ámbito de procedencia del amparo debería reducirse en una gran medida.

2. Condiciones básicas para una estrategia de implementación

a. Liderazgo

i) El rol del Poder Judicial Federal

El Poder Judicial Federal constituye, en el mapa institucional, la instancia que tiene la capacidad y el compromiso institucional para sostener la reforma en el tiempo, pues constituye un organismo imparcial e independiente, vinculado en forma directa con los cambios judiciales y comprometido con el objetivo de brindar una justicia pronta y oportuna. Esta reforma implica la efectividad de varios de esos objetivos y no se asume con la finalidad de obtener un rédito político, sino de mejorar las condiciones para la ciudadanía.

Adicionalmente, el Poder Judicial de la Federación ha mostrado efectivamente su compromiso sostenido e interés real en la reforma judicial desde el inicio de la misma. La elaboración de este estudio, encargado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del Libro Blanco del Poder Judicial de la Federación son muestra de ello. Este interés debe traducirse en la implementación de la reforma, en la asunción de un liderazgo de parte de la cúpula del Poder Judicial Federal, donde la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal asuman este proceso como una política institucional sostenida y este último desempeñe su responsabilidad específica en sentido de determinar qué tipo de nuevos órganos se deberán crear, dónde, con qué dotación, con qué perfil de personal y cuáles serán sus diseños organizacionales y procesos de trabajo a partir de esa política diseñada.

En el artículo Noveno de las Disposiciones Transitorias de la reforma constitucional se crea una instancia coordinadora con participación de los Poderes del Estado y diversas entidades vinculadas a la temática, con la finalidad de diseñar los lineamientos de implementación de la reforma.

Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación debe desarrollar una política institucional propia a los efectos de la implementación, que va más allá de su participación en esa instancia coordinadora y tiene relación con los procesos propios de cambio y adecuación que deben darse al interior del Poder Judicial. Esto no implica la creación de nuevos órganos, pero sí, como se ha mencionado en el párrafo anterior, la necesidad de desempeñar las responsabilidades legales específicas en función a la reforma judicial. Así, es importante que la Suprema Corte de Justicia asuma el proceso de implementación difundiendo el trabajo realizado y los resultados producidos, a la vez que el Consejo de la Judicatura Federal, a partir de sus comisiones permanentes, impulse y dé seguimiento a los cambios necesarios para la reforma. Esta tarea implica, también, unidad interna entre los órganos superiores que permita impulsar tanto interna como externamente un discurso uniforme, medidas concretas para el cambio y una evaluación permanente de los logros alcanzados.

ii) La proactividad en los funcionarios

Adicionalmente a la necesidad de liderazgo desde la propia cúpula del Poder Judicial de la Federación, la reforma impone la necesidad de identificar y generar liderazgos horizontales. En procesos que implican cambios tan sustanciales en las formas de trabajo de los operadores y que, de seguro, generarán desgastes y desánimos, es importante identificar actores, dentro del propio Poder Judicial, que puedan asumir la función de *voceros de la reforma*. Personas con un alto compromiso con la reforma, que exterioricen ese compromiso y que puedan contrarrestar los momentos de tensión o retroceso, a la vez que puedan servir como agentes para identificar las falencias y dificultades que se están dando en el proceso de implementación y tengan capacidad propositiva, para generar salidas oportunas a las dificultades que se encuentren. El elemento

esencial del liderazgo es la capacidad de inspirar en los demás una actitud favorable al cambio, haciendo ver como posible un estado de situación distinto y mejor al actual.

Asumiendo que el tiempo de *vacatio legis* otorgado por la reforma no es demasiado extenso (se fijan 8 años para lograr una implementación plena), se considera como tarea central que debe imponerse el Poder Judicial Federal en estos primeros momentos la de encontrar, potenciar y desarrollar estos actores, con información, entusiasmo y capacidad de motivación a los pares, para ir adelante con la implementación.

b. Planificación

Esa asunción de liderazgo debe traducirse, en los hechos, en la generación de un plan propio del Poder Judicial de la Federación para la implementación en el largo plazo. Este programa debe establecer claramente las distintas tareas que deben ejecutarse para hacer efectivo ese liderazgo al que se ha hecho referencia en el punto anterior y pensando, en principio, en los siguientes aspectos:

Tema	Contenido	Objetivo	Decisiones/acciones inmediatas
Organización interna	Generar un Órgano Interno de Coordinación del Poder Judicial que integre a los diversos actores y que permita diseñar el plan de trabajo, sus formas de control y monitoreo y sus plazos de ejecución.	Establecer las bases de trabajo uniforme dentro del Poder Judicial.	Reunión de autoridades del Poder Judicial y designación de responsables para el Órgano Interno de Coordinación.
Priorización	Implementación como proyecto institucional de máxima prioridad para el Poder Judicial. Orientar el camino a seguir para la implementación de la reforma.	Posicionar al Poder Judicial como entidad referente para definir políticas más amplias de implementación.	Definir, dentro del propio Poder Judicial, cuál será la instancia responsable de llevar adelante ese diálogo.

Tema	Contenido	Objetivo	Decisiones/acciones inmediatas
	Generar un espacio de interlocución real con los organismos políticos, tanto locales como federales, que permita evaluar en forma permanente las posibilidades reales de avanzar en la implementación.	Impulsar el efectivo cumplimiento de la disposición transitoria que establece la creación de una entidad interinstitucional de coordinación.	Consensuar la posición del Poder Judicial a ser llevada a la instancia de coordinación creada por la reforma constitucional.
Responsabilidades ejecutivas	Ejecución y cumplimiento del Plan de Implementación elaborado.	Definir responsables concretos de las diversas áreas diseñadas para el plan.	Identificar funcionarios con la posibilidad real (en términos de tiempos y cargas de trabajo actuales) de llevar adelante las tareas diseñadas. Informar y capacitar a los funcionarios identificados para la adecuada ejecución del plan.
	Control de la ejecución desde el Órgano Interno de Coordinación.	Establecer mecanismos de rendición de cuentas de los órganos ejecutores.	Elaboración de informes periódicos de avance del órgano executor.
	Difusión de resultados de la implementación.	Transparentar hacia la sociedad las actividades que se están llevando adelante.	
Generación y seguimiento de consensos	Generar un discurso uniforme desde la cúpula del Poder Judicial.	Clarificar tareas internas y externas a ser desarrolladas por el Poder Judicial para la implementación.	Elaboración de un documento de consensos mínimos para la implementación de la reforma.

Tema	Contenido	Objetivo	Decisiones/acciones inmediatas
	Trabajo de la cúpula del Poder Judicial con funcionarios jurisdiccionales de los ámbitos inferiores.	Difundir al interior del Poder Judicial la política asumida para la implementación de la reforma.	Realización de reuniones de difusión con funcionarios del Poder Judicial (con participación de autoridades) del documento institucional elaborado.
		Establecer compromisos en la implementación por parte de los funcionarios judiciales.	Identificar aliados para la difusión de la implementación de la reforma y la detección de problemas y necesidades.

c. Gradualidad

La disposición transitoria segunda de la reforma constitucional establece que el sistema acusatorio *entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto (...)* 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.

Esta disposición da lugar a la posibilidad de realizar una implementación gradual, avanzando con la reforma en diversos lugares, de forma de lograr esta a nivel nacional una vez cumplidos los 8 años.

i) Fundamentos para una implementación gradual

Existen diversas razones atendibles para asumir la gradualidad como forma de implementación.

• Control y corrección

Al focalizar territorialmente el espacio de implementación inicial y concentrar la atención en los resultados obtenidos y

las dificultades encontradas, se logra un control estricto para evitar inconvenientes que pueden convertirse en inmanejables de suceder en espacios más extendidos o con menos posibilidad de atención concreta. Adicionalmente, el brindar una atención permanente al proceso permite que los operadores sientan mayor apoyo y confianza para comunicar las dificultades que van sucediendo como parte de la implementación, permitiendo aplicar los correctivos necesarios y acumular la experiencia para las siguientes etapas. Esta forma de encarar la implementación es, por ello, más manejable y menos costosa, tanto en términos económicos como políticos, puesto que permite corregir los errores con menos impacto en la crítica. Es importante asumir desde el inicio de la implementación que, pese al mayor o menor conocimiento y experiencia acumulada, tanto por el estudio de otros procesos de la región como por la experiencia de los Estados que ya han implantado sistemas acusatorios, se van a presentar dificultades y seguramente se cometerán errores en el proceso, pero la ventaja del sistema gradual es que no se presentarán todos juntos, evitando que se vuelvan inmanejables.

- Generación de resultados

El centrar la atención en un espacio determinado permite conocer también el éxito temprano: dónde están las mejores herramientas, qué cuestiones están resultando de impacto (puede ser, por ejemplo, que la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos genere un gran respaldo social, en la medida en que funcionen correctamente) que contribuye a lograr mayores apoyos políticos, presupuestarios, etc. A partir de este conocimiento pueden mejorarse las implementaciones posteriores, potenciando aquellos aspectos de impacto y difundiendo los resultados positivos para lograr un mayor respaldo social en el proceso.

- Dimensión de inversión requerida

No menos importante resulta la cuestión presupuestaria. La implementación gradual del sistema tiene, en este aspecto, varias ventajas: por un lado, no requiere un gasto excesivo en un solo año para ésta, sino que permite viabilizar la implementación generando una inversión menor y más sostenida; adicionalmente, la posibilidad de control a la que hacíamos referencia en el primer punto genera también una oportunidad de revisar en qué debe invertirse y cuáles aspectos son innecesarios, ya que de inicio podrían planificarse inversiones que una vez puesto a andar el sistema resultarán por demás innecesarias.

- ii) Lineamientos para determinar la implementación gradual*

Como paso inicial de la implementación, es de fundamental importancia fijar un calendario global de la misma, que a partir de criterios determinados –algunos de los cuales se señalan a continuación– establezca los tiempos concretos en que se realizará el proceso dentro del plazo de 8 años señalado por la reforma constitucional. Esta tarea inicial resulta necesaria a los fines de dimensionar los tiempos reales que existen y lograr una implementación equilibrada, que permita optimizar los tiempos al máximo y permita llegar al plazo final sin presiones ni cargas insostenibles de trabajo en las distintas áreas que se determinen para tal fin. A continuación se presentan algunos criterios posibles para establecer ese calendario de implementación.

- Procesos

Es recomendable que la implementación del nuevo sistema se realice a la **totalidad de los procesos**. Se ha observado en la primera parte de este documento que una de las críticas

frecuentes a ésta en algunos Estados que han encarado la reforma está vinculada a que la misma es parcial (para determinado tipo de delitos —culposos— o aplicación de determinados institutos de la reforma —salidas alternativas—). El riesgo de realizar una implementación en esa forma está dado por la posibilidad de aplazamiento para la implementación total de la reforma. Adicionalmente, es difícil lograr las ventajas descritas como fundamento para encarar el proceso en forma gradual si, a la vez, se establece una gradualidad interna en los espacios donde se determine iniciarla. En función a ello es necesario encarar la implementación para todos los casos allí donde el calendario fije el inicio de ésta.

- Liderazgos y predisposición favorable a la reforma

Dado que allí donde se inicie será donde se presenten dificultades más inmediatas, es importante que se trate de un lugar donde los operadores tengan una predisposición favorable a la reforma. Para ello, es importante considerar el grado de conocimiento existente por parte de los funcionarios sobre los contenidos de la reforma, las posibilidades de acceso a capacitación que han tenido y poseen, el compromiso institucional existente de parte de los funcionarios y su capacidad de adaptación a los cambios, buscando en la medida de lo posible un espacio en el que no se presenten resistencias internas.

De las entrevistas realizadas surge, por ejemplo, que los entrevistados en el Estado de Jalisco poseen información no sólo sobre el proceso de reforma constitucional, sino también sobre las circunstancias actuales de algunos Estados en los que se ha incorporado ya una reforma al procedimiento.⁵³

⁵³ Así, en la entrevista realizada al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal, el Magistrado entrevistado refirió que una de las cuestiones que

- Recursos existentes

Es necesario también considerar para la primera fase de la implementación aquellos lugares en los que se cuenta con recursos suficientes en términos de personal e infraestructura. En este punto es importante mencionar que uno de los temas prioritarios a abordar es el establecimiento de salas de audiencia, puesto que los espacios donde en la actualidad se realizan las diligencias durante el proceso penal no cubren los requerimientos necesarios para el desarrollo de una audiencia oral (más adelante en este reporte se detallan aspectos vinculados al diseño de las salas de audiencia); este debe ser un aspecto prioritario porque de la existencia de estos espacios dependerá en mucho la correcta implementación de la reforma. En función a ello, es importante comenzar a trabajar en forma urgente en la adecuación de los espacios existentes o, en aquellos casos en que sea requerido, la construcción de nuevos (en términos de la implementación gradual este es un criterio específico a tener en cuenta: iniciarla en aquellos lugares donde el espacio pueda ser adecuado, ya que requerirá un tiempo menor para comenzar el funcionamiento con relación a los lugares donde deba construirse directamente).

llamaba la atención sobre las reformas implementadas, es que en Nuevo León el juicio oral sólo procede para delitos imprudentes, con lo que ha perdido impacto la reforma ya que, según sus afirmaciones, durante el 2007 se realizaron muy pocos juicios orales –refirió que sólo se habían realizado dos–. A la vez, señaló también como problemático el hecho de que esa implementación sólo se ha concentrado en la incorporación de las salidas alternativas. Con relación a la reforma constitucional, en la entrevista se sostuvo que uno de los aspectos relevantes y positivos es la incorporación de nuevos derechos para las víctimas, con lo que se notó que el Magistrado estaba muy al tanto del texto constitucional.

- Relación institucional

Considerar la relación existente con los organismos encargados de la acusación y la defensa, tanto en términos de coordinación institucional como de recursos de parte de las instituciones para la implementación de la reforma.

- Complejidad de casos

Evaluar el tipo de casos más frecuentes, procurando evitar aquellos lugares con asuntos de gran complejidad o resonancia social, de forma tal de poder ir aplicando los correctivos que se hagan necesarios sin el riesgo de tener luego repercusiones a nivel nacional por el tipo de casos que se traten.

De las entrevistas realizadas se observó que en el Estado de Baja California, por ejemplo, existe un número importante de procesos vinculados al narcotráfico y la criminalidad organizada; esa situación genera complejidad no sólo en términos del proceso en sí, sino también de la forma de tramitación.⁵⁴

Assumiendo que una de las ventajas de la implementación gradual es la posibilidad de controlar y corregir las situaciones problemáticas, resulta importante encontrar Estados que no presenten complejidades, de forma tal que permitan un trabajo de seguimiento al trabajo realizado en la totalidad de los casos que ingresen.

⁵⁴ En las entrevistas realizadas el día 5 de marzo en Tijuana, uno de los asuntos que surgió como problemático en las conversaciones con los jueces fue la tramitación vía exhorto que se da de una cantidad importante de procesos que, si bien son iniciados en Tijuana, luego se tramitan en otras Entidades Federativas—generalmente en el Distrito Federal—debido a que los procesados son trasladados a cárceles de máxima seguridad fuera de la ciudad. Esto hace que los procesos tengan una duración y complejidad mucho mayor a las habituales.

En cuanto a los casos, es importante también señalar que resulta conveniente trabajar sólo con los nuevos, tal y como lo ha previsto la disposición transitoria cuarta:

... los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio (...) serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

Con relación a los casos tramitados con el procedimiento anterior a la vigencia del sistema acusatorio, es de fundamental importancia que la terminación de los mismos esté a cargo de tribunales que se dediquen a ellos sin ocuparse de otros del nuevo sistema. En ningún caso un tribunal del sistema puede ver asuntos viejos, ya que como hemos desarrollado hasta ahora, la lógica de trabajo cambiará sustancialmente y sería muy difícil –sino imposible– tener a un tribunal atendiendo casos de ambos sistemas, con dos metodologías completamente distintas de tramitación (expediente *vs.* audiencia) y lograr resultados positivos. Por ello, los tribunales dedicados a la tramitación de las causas antiguas, no deben tener relación con las nuevas, por lo menos, no hasta que hayan liquidado las del sistema anterior. Sobre este aspecto de la implementación, que debe considerar también que, por ejemplo, casi el 90% de los Juzgados de Distrito no son especializados en materia penal, y por tanto se debe resolver el tema de que potencialmente la materia penal podría ser tramitada por procesos orales y el resto de las materias por procesos escritos en un mismo Tribunal, se tratará en mayor detalle en el apartado de “Redefinición orgánica de Tribunales”.

d. Discurso del cambio

Se ha establecido previamente la necesidad de construir un discurso uniforme desde el Poder Judicial Federal con relación a la implementación de la reforma. Adicionalmente, es importante considerar que con frecuencia los procesos de reforma de esta magnitud suelen ser utilizados por el poder político como una solución para todos los problemas coyunturales que surgen; dado que se trata de una transformación que toca uno de los aspectos más visibles de la justicia, —la justicia penal—, esto puede llevar a una “sobreventa” de la reforma desde la política que luego genera mensajes de acusación hacia los operadores por el supuesto “fracaso” del cambio (“los Jueces no hacen su trabajo”, “el Poder Judicial es corrupto”, “no hay compromiso con el cambio”, etc.).

Por ello, es importante anticipar esas circunstancias y trabajar desarrollando mensajes en los distintos niveles de acción del Poder Judicial, procurando generar información lo más clara posible, que llegue a la ciudadanía y dé cuenta de los resultados que se van obteniendo y que permita contrarrestar los mensajes efectistas que pueden llegar a surgir alrededor de la reforma y su supuesto fracaso. Este discurso debe contemplar distintos niveles y perseguir objetivos previamente establecidos:

	Objetivo	Contenido
Al interior del Poder Judicial		• Difusión de información sobre la reforma que permita a los miembros del Poder Judicial tener claridad sobre los cambios introducidos a partir de la aprobación del nuevo sistema.⁵⁵
		• Establecimiento de mecanismos de comunicación y atención al público uniformes.⁵⁶ • Establecimiento de condiciones de accesibilidad a la información en forma ágil y transparente para los usuarios. • Diseño de instrumentos que permitan brindar información clara a los usuarios sobre sus derechos y obligaciones. • Establecimiento de mecanismos que permitan a los usuarios evaluar la calidad del servicio. (encuestas de opinión, entrevistas periódicas, espacios específicos para presentar reclamos, etcétera).

⁵⁵ Excepuando el caso de Jalisco, donde, como se ha mencionado anteriormente los entrevistados tenían un nivel de información importante sobre los avances de la reforma, en el resto de lugares visitados los funcionarios (Jueces, Magistrados, secretarios y demás personal de los juzgados y tribunales, así como Ministerios Públicos y defensores), no tenían conocimiento sobre el estado actual de la reforma ni de su contenido. De hecho, en una de las visitas realizadas durante el día 25 de febrero, en el Distrito Federal, un secretario entrevistado refirió que la reforma se implementará en los tribunales debido a que "hay que cumplir con la ley"; es decir, se notó una posición en sentido de cumplir con la normativa vigente, independientemente de su contenido, no una posición de conocimiento sobre los principios y orientación de la reforma. Igual situación se dio en algunas entrevistas realizadas durante la visita al Estado de Chiapas, el 27 de febrero.

⁵⁶ Ante la pregunta sobre la posibilidad de las partes (tanto abogados, como víctimas y/o imputados) de acceder a información sobre sus casos, las respuestas variaron de acuerdo a los entrevistados, pero en ninguno de los juzgados o Tribunales visitados existían funcionarios encargados en forma específica de atender al público y brindar información; no se señaló a esta función como parte importante del trabajo de los Tribunales y Juzgados sino como una cuestión circunstancial, en función a las necesidades concretas que se dieran durante la jornada laboral.

	Objetivo	Contenido
A nivel de difusión social	Controlar expectativas	• Precisión de los aportes específicos que la reforma realizará para mejorar la situación judicial. • Evitar el uso de la reforma como "remedio" para problemas estructurales que precisan soluciones más amplias, (seguridad ciudadana, disminución de la criminalidad, control del narcotráfico, etc.).
	Generar respaldo al proceso	• Generar mensajes claros y comprensibles a nivel social, que sirvan para medir el éxito de la implementación; ofertas muy concretas que al público le signifiquen mejoras específicas: rapidez en la resolución de conflictos, transparencia en la justicia a partir de la posibilidad de control efectivo, identificación de las personas inocentes en forma muy temprana, exclusión y, en su caso, represión de la mentira en el contexto del proceso. Esto es, brindar una atención e información apropiada a todos los usuarios. • Difundir los resultados de la implementación que verifiquen el cumplimiento de la oferta realizada.
A nivel interinstitucional	Influir en las decisiones sobre la implementación	• Hacer contacto con las Entidades Federativas y los Poderes involucrados en la implementación a fin de coordinar las acciones encaradas en el marco de un plan de largo plazo. • Producir información sobre la marcha de la implementación de la reforma que permita un papel protagónico en la definición de las políticas interinstitucionales sobre el curso de la reforma.

3. Tareas a enfrentar

En este segundo apartado se procurará, a partir de los contenidos desarrollados a lo largo del estudio, identificar

las tareas concretas que deberían considerarse como parte de la elaboración y ejecución de un plan de implementación desde el Poder Judicial Federal. Cada apartado estará subdividido en dos: primero, los aspectos a considerar, donde se señalarán aquellas cuestiones que, de acuerdo a lo revisado en la elaboración del documento, son importantes para el diseño del plan; y una segunda parte destinada a desarrollar las tareas inmediatas que deberían planificarse, como inicio de la implementación.

a. Producción legislativa

A partir de la reforma constitucional se abren necesidades de producción y reforma normativa en varios ámbitos, que posibiliten una adecuación de los preceptos establecidos en la misma. En función a ello, es importante para el Poder Judicial Federal desarrollar como una de las áreas de trabajo del plan de implementación, el seguimiento de la de adecuación y producción legislativa. Sin embargo, esta tarea no debe sobredimensionarse ya que, como se ha mencionado anteriormente en este reporte, los cambios normativos son necesarios pero no suficientes para lograr la implementación de un sistema acusatorio. Es importante entonces que el Poder Judicial Federal identifique, como punto de partida, cuáles son los cambios normativos que interesan para tal fin y se focalice en el trabajo para impulsar esos cambios. Por ejemplo, definiciones de la ley procesal que van a tener impacto en términos de personal, roles, recursos, esto es, de aquellas cuestiones que implicarán cambios en el Poder Judicial Federal y que merecen la discusión desde esta instancia; los órganos de éste tienen que participar en ese debate con una posición consensuada en su interior y sostenible desde la información producida.

i) Aspectos a considerar

A continuación se describen algunos de los aspectos que resultan relevantes para el Poder Judicial Federal desde el ámbito de la transformación normativa.

- Tipos de Jueces

La distinción tradicional, que parece ser la establecida en la reforma constitucional, habla de la existencia de dos Jueces, uno en etapa preliminar y otro en juicio. Estos Jueces pueden ser unipersonales o colegiados (o una combinación de ambos: unipersonal en etapa preliminar y colegiado en etapa de juicio); el establecimiento de Jueces unipersonales suele generar una necesidad de un mayor número de revisiones.

- Funciones de los Jueces

En el diseño que define la reforma constitucional, se han hecho referencias a las funciones propias del Juez de control y del Juez de juicio, como también a las posibles funciones de un Juez de ejecución y la necesidad de discusión del establecimiento de esa figura. Pero este caso involucra algunas otras consideraciones que se han mencionado y que no se encuentran reguladas en forma específica por la reforma constitucional: ¿cuál Juez será encargado de resolver las impugnaciones en contra de las decisiones del Juez de control y/o del Juez de juicio?

Adicionalmente, en función a que las atribuciones del Juez de control serán, básicamente, las que hoy desempeña el juzgado encargado de decidir los amparos indirectos, es importante determinar la necesidad de reforma en la tramitación de este recurso (ya sea a partir de la conversión de los Jueces que tienen a su cargo el mismo en Jueces de control y la limitación del recurso a ámbitos no penales, ya sea diferenciando casos

en los que se podrá aún disponer del amparo indirecto en procesos penales).⁵⁷

- Extensión de la oralidad

La reforma constitucional dispone la utilización de la metodología de audiencias para las etapas previas al juicio y para éste; pero también debe definirse si la etapa de medios de impugnación y la ejecución van a ser diseñadas respetando los mismos principios, en atención a que en estas últimas generalmente se analizan cuestiones más bien de carácter normativo.

- Relación con el amparo

Duplicidad. Como se viene mencionando, uno de los temas a resolver vinculados al amparo es la cuestión de duplicidad de funciones: gran parte de las funciones de garantía que el amparo tiene actualmente, son en la reforma constitucional las que se regulan para el Juez de control; debe

⁵⁷ Es importante, para la definición de este punto, considerar un tema que ya ha sido descrito en este reporte: las cuestiones a resolver por el Juez de control serán, en el sistema reformado, las que hoy se resuelven por la vía del amparo indirecto. Los entrevistados en los diversos Estados han coincidido en señalar que por la vía del amparo indirecto se resuelven los siguientes asuntos: órdenes de aprehensión; no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público; auto de formal prisión; en menor medida, cuestiones vinculadas a la recolección de prueba. Si se revisan las funciones establecidas para el Juez de control, se observa que todos los asuntos mencionados caen, con la reforma, dentro del ámbito de su competencia. En función de ello es que se insiste en la necesidad de asumir éste como uno de los temas sobre los que debe trabajarse en el área normativa, asumiendo una posición en sentido de resolver esta doble revisión de los asuntos que se dará si se mantiene, adicionalmente a la figura del Juez de control, la posibilidad de recurrir al amparo indirecto en materia penal.

revisarse entonces la posibilidad de que éste ocupe el lugar que hoy tiene el Juez de amparo indirecto.

Tipo de trámite. Adicionalmente a la cuestión de duplicidad, debe analizarse también la diferencia en el procedimiento: en tanto la reforma regula un sistema basado fuertemente en la oralidad, la tramitación del amparo se realiza en forma escrita, con lo cual sería muy complejo utilizar este recurso como mecanismo para revisar el cumplimiento o vulneración de garantías.

Por ello es importante señalar también, en términos de especialización, que el Juez de amparo no podrá hacer las veces de Juez de control, a menos que el procedimiento para la resolución del amparo se convierta a uno oral; de lo contrario dentro del mismo juzgado operarían dos lógicas de funcionamiento distintas: la oralidad en el proceso penal federal y la escritura en el amparo indirecto.⁵⁸

Extensión de la función del Juez de amparo. En razón de la reforma federal, la función del actual Juez de amparo indirecto se justificaría para conocer de este recurso contra Jueces Locales hasta tanto estos varíen su legislación hacia el modelo constitucional; parece ser, entonces, que con el transcurso del tiempo el amparo indirecto perderá vigencia en la medida en que el Juez de control asuma sus funciones y realice un control efectivo sobre el procedimiento.

⁵⁸ Posibilitar esta convivencia de prácticas de trabajo constituye un riesgo enorme para la vigencia del sistema oral, ya que en muchas de las entrevistas realizadas a Jueces y Magistrados se ha sostenido la idea de la escritura como una tradición del sistema, difícil de abandonar. Así, por ejemplo, en la entrevista sostenida con los miembros de un Tribunal Colegiado de Circuito, en Tuxtla Gutiérrez, uno de los Magistrados entrevistados refirió que Mécio tiene por tradición procesos escritos (...). *No estamos preparados para la oralidad. Hay una percepción muy distinta al momento de escuchar por la formación de los juristas mexicanos. Con la lectura, al estar documentado todo, se ven esos documentos. El contacto (la inmediatez) afecta la imparcialidad del juzgador.* La cultura de trabajo a través de la metodología escrita está muy arraigada y es necesario tomar precauciones para la implementación de un sistema oral en toda su dimensión.

Amparo directo. Este recurso también debe reorientarse, transformándolo en uno que se destine a controlar el cumplimiento de los principios básicos de desarrollo del juicio oral, ya que no puede mantenerse la lógica de control sobre un expediente escrito, para un juicio que ha sido transformado completamente y que es realizado en forma oral.

En la actualidad el amparo directo funciona prácticamente como un recurso ordinario más dentro del proceso penal, ya que una vez definida la decisión última en la apelación, los postulantes tienen siempre la posibilidad de aplicar este recurso para generar una nueva revisión. En el contexto de un sistema acusatorio que establece la posibilidad de tener un juicio *controlado* a partir del establecimiento de un sistema de recursos, debe analizarse la necesidad o no de mantener el amparo en sus dimensiones actuales y, en caso de considerar que sí es necesario, evaluar su transformación en una forma de apelación.

No se trata, pues, de la eliminación del amparo penal, sino de su modernización frente a los principios que rigen el sistema acusatorio. También debe considerarse que un diseño deficiente del amparo, puede afectar de manera general al resto del sistema, por lo que resulta indispensable ubicar los puntos en lo que el amparo se tendrá que actualizar.

En el desarrollo del proceso de diseño de un nuevo marco normativo constitucional y de legislación secundaria, es fundamental resaltar la función interpretativa del Poder Judicial Federal, ya que tanto en la jurisdicción federal ordinaria, como en el amparo —a través de la jurisprudencia— se irán generando normas de interpretación que incluso alcanzarán a la jurisdicción estatal.

- Control de cumplimiento de convenios

El establecimiento de un sistema de mecanismos alternativos de terminación del proceso responde a la necesidad de descon-

gestionar el sistema pero también a la obligación estatal de brindar una respuesta oportuna ante las peticiones de los involucrados en un proceso penal. Una de las finalidades que se establece para estos mecanismos alternos es la de reparación del daño causado por el delito; a partir de esta finalidad, es importante diseñar un sistema de control al cumplimiento de los convenios arribados por las partes que permita velar por el cumplimiento, ya que la experiencia comparada muestra cómo la ausencia de mecanismos concretos de control por parte del Poder Judicial suele ser una de las causas por las que las salidas alternativas han quedado relegadas a un rol secundario en el procedimiento y su utilización ha sido mucho menor a la esperada originalmente. Este control debe comenzar en forma previa a la suscripción propia del convenio, para lo cual se requerirá diseñar un sistema en el que las partes, tanto Ministerios Públicos como defensa, en aquellos casos en los que deseen aplicar una de las salidas alternativas establecidas al proceso penal, promuevan la realización de una audiencia en la que el Juez tenga la posibilidad de:

- Conocer el caso, para tener la certeza de que se encuentra dentro de los comprendidos por la legislación procesal como posibles para la aplicación de salida alternativa;
- Evaluar la voluntad de los protagonistas del conflicto (víctima e imputado), de forma tal, que se tenga certeza sobre el deseo real de ambos en la aplicación de la salida por la que se opte, asegurándose de que no ha existido coacción ni algún tipo de presión externa. El Juez debe tener contacto directo con los protagonistas del conflicto, escucharlos y evaluar si tienen conocimiento real de la renuncia que implica el tomar un camino alternativo (no realización del juicio oral, extinción de la acción penal posiblemente en algunos casos, etc.).
- Evaluar la posibilidad real de cumplimiento del acuerdo. Debido a que una de las finalidades será la

reparación integral del daño, en este punto el Juez deberá tener particular cuidado de que el acuerdo asumido sea de posible cumplimiento.

El control de las salidas alternas por parte del Poder Judicial es particularmente relevante en aquellas decisiones que afectan o puedan afectar los derechos de las partes involucradas. Habrá, por el contrario, casos en que dicho control no resulte sustancial; por ejemplo, el archivo de un caso de forma no definitiva, o aquellos casos en que no hay nadie interesado en reclamar.

- Registro de audiencias y notificaciones

Con relación a este punto es muy importante que la legislación se abra al tema de la tecnología. Una de las cuestiones a resolver como parte de la implementación del nuevo sistema será la relacionada con la forma en que serán registradas las audiencias: a través de grabaciones magnetofónicas, filmaciones, etc. Lo que resulta claro es que el registro como se conoce actualmente, a partir de la elaboración de actas que contienen todos los datos sobre lo sucedido en el desarrollo de la diligencia, no será la forma idónea para el registro de las audiencias orales.⁵⁹ En ese sentido, es importante que, sin establecer reglas de corte taxativo que impidan que las prácticas y la evaluación concreta de medios idóneos a partir del análisis de los resultados obtenidos en el proceso de implementación, permitan experimentar con los diferentes medios posibles para el registro.

⁵⁹ En las entrevistas Jueces y Magistrados coincidieron que parte de los criterios para su evaluación de desempeño, por ejemplo, es la revisión de libros de gobierno y el número de sentencias condenatorias —que dentro de un sistema acusatorio oral carecen de sentido. Por ello habrá que fijar nuevos criterios de evaluación acordes al nuevo proceso penal.

En el mismo sentido debe operarse con relación a la notificación; partiendo de la base de que ésta no es un fin en sí mismo sino que es un medio para posibilitar la realización de una determinada diligencia (generalmente una audiencia). Debe abrirse la legislación en materia de notificaciones, estableciendo ese principio de instrumentalidad, evitando una regulación formalista y definiendo algunos criterios que sirvan a la posibilidad futura de establecer nuevas formas (por ejemplo, a partir del uso del correo electrónico).

ii) Tareas inmediatas

Es importante, para comenzar a trabajar en el área normativa, definir en forma inmediata:

Tarea	Contenido	Observaciones
Conformación del equipo de trabajo	• Establecer la cantidad de personas que resultan precisas para el trabajo normativo. • Definir las responsabilidades ejecutivas específicas.	Tomar en consideración que por las características del trabajo normativo (tareas de seguimiento al Legislativo, coordinación necesaria con los miembros del Poder Judicial Federal para la determinación de líneas específicas a encarar) el personal específico no precisa ser numeroso.
Determinación de trabajo específico	• Evaluar las áreas temáticas en las que se precisa intervención normativa. • Determinar, en cada área temática, los objetivos del Poder Judicial Federal en la legislación. • Fijar plazos para la elaboración de las propuestas legislativas concretas por parte del responsable ejecutivo.	Previamente al inicio del trabajo ejecutivo, es necesario realizar una reunión con las autoridades del Poder Judicial Federal que provea de insumos para el trabajo en el área y fije una agenda concreta de trabajo, con plazos de cumplimiento y controles sobre los productos.

b. Redefinición orgánica de los tribunales

El diseño que configura la reforma implica una necesaria redefinición de los tribunales existentes y las funciones asignadas a los distintos órganos jurisdiccionales. En particular, dentro del Poder Judicial Federal, habrá que considerar el impacto del amparo en el aspecto organizacional. Para la ejecución de esta redefinición, es preciso tomar en consideración algunos aspectos específicos.

i) Aspectos a considerar

- Especialización metodológica

Un juzgado que trabaja con metodología de audiencias no puede a la vez realizar trámites de otra materia por vía del procedimiento escrito (expediente).

Se ha señalado anteriormente la posición de parte de algunos entrevistados con relación a la “tradición del procedimiento escrito”, por lo que sostener un juzgado trabajando con las dos metodologías “audiencia y expediente” generaría un incentivo para que los juzgados mantengan su trabajo tradicional.

Por ello, en principio en las ciudades en que haya varios órganos, debieran especializarse algunos de ellos en el conocimiento de los casos penales que hayan de juzgarse oralmente para evitar que las prácticas escritas influyan al nuevo proceso.

No obstante, habrá también situaciones en las que la carga de trabajo de juzgados especializados en procedimientos penales orales no justifique su especialización.

La decisión de conservar la existencia de juzgados y tribunales mixtos (que revisan materia civil, administrativa y penal) o de crear juzgados especializados en materia penal que trabajen bajo el nuevo esquema de oralidad, debiera depender de dos variables a ponderar:

- Cargas de trabajo; y
 - La posibilidad de que los Jueces que lleven juicios orales penales y procedimientos escritos de otras materias, puedan aplicar las antiguas prácticas a los procedimientos nuevos y de ese modo desvirtuarlos.
- Composición de órganos jurisdiccionales

Debe determinarse también la composición que cada órgano jurisdiccional tendrá en concreto. En este punto, la reforma constitucional establece las funciones básicas que deben respetarse en el transcurso del proceso penal: la función de control previo, la de juzgamiento y la de control posterior a la sentencia.

A partir de esta diferenciación de funciones debe evaluarse la integración del órgano jurisdiccional, tomando en cuenta:

- El respeto al mandato constitucional de imparcialidad en el juzgamiento (el Juez o tribunal de juicio no debe haber participado en las etapas anteriores del proceso, para resguardar la decisión imparcial);
- La determinación de la composición que responda de mejor forma a las obligaciones específicas que la reforma impone al Poder Judicial Federal, pudiendo establecer un sistema de tribunales unipersonales, colegiados o la presencia de ambas composiciones (Juez de control unipersonal y tribunal colegiado de juicio, por ejemplo).

Lo importante, en este punto, es lograr un diseño donde las personas que cumplan la función de control sean diferentes a las que vean el desarrollo del juicio; respetando esa diferenciación no hay razón, en principio, para tener juzgados diferenciados: podría diseñarse un sistema de juzgados penales unipersonales a cargo de todas las funciones

dentro del proceso penal –investigación, control, amparo, juicio, etcétera– siempre y cuando se cumpla con aquel principio de respeto a la imparcialidad.

ii) Tareas inmediatas

Tarea	Contenido	Observaciones
Diagnóstico de la situación	Estudiar los cambios jurisdiccionales generados en las Entidades Federativas que han reformado sus sistemas y determinar los beneficios y problemáticas que podrían presentarse en la reforma federal.	Es recomendable realizar un trabajo de entrevistas tanto con los integrantes de los Poderes Judiciales Locales como con las partes del proceso, con el fin de conocer las fortalezas y debilidades generadas en las prácticas cotidianas.
	Determinar, en función de la situación actual, la proporción posible de casos que terminarán en la etapa de control y aquellos que llegarán a juicio, como herramienta para determinar la mejor redefinición orgánica.	Deben considerarse los datos de los casos que culminan durante la averiguación previa en la actualidad, con el fin de tener una dimensión del universo de casos probable.

c. Adecuación de la gestión del despacho judicial

La organización del despacho judicial, observada durante el transcurso de la visita, está ligada a un predominio de la idea de un Juez rodeado de funcionarios que se organizan y cumplen tareas –en muchos casos jurisdiccionales– para llevar adelante el trabajo cotidiano del tribunal. Ese concepto de despacho judicial debe ampliarse: un despacho puede estar

compuesto de un número “x” de Jueces, que tienen como actividad principal la realización de audiencias en el ámbito específico de su competencia y comparten una serie de servicios que posibilitan su cumplimiento. Esa organización de los despachos judiciales debe ser replanteada, de forma tal de que cumpla con la finalidad establecida.

i) Aspectos a considerar

La generación de un despacho judicial compuesto por varios Jueces que comparten servicios administrativos y están dedicados en forma exclusiva a la realización de audiencias resulta beneficiosa por varias razones:

- Unificación de prácticas y criterios

El despacho judicial compuesto por varios Jueces posibilita que se estandaricen los procedimientos de trabajo y, de esa forma, se optimicen tiempos y se agilicen los procedimientos. Esto no implica que deben establecerse “recetas” sobre cómo conducir una audiencia o cuánto tiempo exacto debe durar la misma, pero sí es importante generar un esquema de trabajo compartido por los diversos funcionarios jurisdiccionales que les permita generar ciertos criterios uniformes de trabajo para, a la vez de cumplir con aquellas posibilidades de optimización, enviar mensajes a los postulantes sobre sus obligaciones específicas de acuerdo al rol que cumplen en el proceso.

- Economías de escala

La economía de escala se refiere, básicamente, a la posibilidad de *producir más con un costo menor*; en materia judicial en concreto, a la posibilidad de concretar aquellas tareas que

son constantes y que tienen relación directa con la producción del trabajo específico del tribunal (la audiencia), a través de procedimientos que reduzcan los tiempos, especialicen al personal, disminuyan los costos de realización de esas tareas, etc. Esta utilización resulta eficiente, por ejemplo, en materia de notificaciones, comunicaciones con el entorno, administración y especialización de personal, uso y especialización de las instalaciones, tareas todas que se instrumentan permanentemente dentro del tribunal. Al establecer, por ejemplo, un sistema de notificaciones uniforme, a cargo del personal especializado y destinado exclusivamente a tal fin, se logra la disminución de los tiempos para realizar esa tarea y un mayor cumplimiento de su objetivo (que las partes concurran a las diligencias para las que son citados): la concentración de esa tarea, entonces, da un mayor grado de efectividad a las audiencias realizadas por todos los Jueces, mejorando los resultados de la justicia. Este mismo ejercicio puede realizarse con todas las tareas que se realizan en forma constante para la producción de audiencia, a fin de observar las ventajas de la incorporación del concepto de economía de escala en la organización del despacho.

- Gestión administrativa unitaria y especializada

La introducción de este tipo de gestión permite descargar al Juez de la función administrativa, dejándola en manos de un personal dispuesto a tal efecto y posibilitando que su trabajo esté concentrado en forma exclusiva en la toma de decisiones en audiencia; esto posibilita también la unificación de criterios en materia de administración, generando uniformidad en la gestión de los tribunales a nivel nacional —respetando, por supuesto, los aspectos específicos de cada región.

- Centralización de la tarea administrativa

Esta centralización debe darse para la producción y gestión de audiencias. Uno de los principales temas problemáticos en la implementación de las reformas procesales en la región ha sido, bien el mantenimiento del despacho judicial con la misma composición del sistema escrito, bien el cambio en cuanto a la organización sin demasiada reflexión sobre cuál debe ser la tarea esencial para la que se organice el despacho. Así vemos, en los reportes existentes sobre la marcha de las implementaciones, cómo la suspensión de audiencias –por superposición de agendas, imposibilidad de notificaciones, carencia de sala para la realización de la audiencia, etcétera– se ha convertido en un problema de difícil solución que genera incumplimiento de plazos procesales, retardo y sobrecarga de trabajo al obligar a los funcionarios a reprogramar audiencias en tiempos que ya estaban asignados originalmente para la realización de nuevas audiencias. Por ello, es importante fijar la idea de la producción de audiencias como la tarea central alrededor de la cual debe organizarse el despacho judicial; (vemos entonces cómo un tribunal con la organización actual, organizado para producir proyectos de resoluciones y, por tanto, compuesto en su mayoría por abogados y/o estudiantes de derecho, resulta poco funcional de acuerdo con las nuevas tareas que deberá asumir el despacho).

- Registro de las audiencias

Es necesario un diseño de despacho que permita abandonar la idea existente de que para registrar la audiencia es necesario un transcriptor que copie todo lo que pasa en ella, sino que se tiene que instalar un sistema de grabación audiovisual o de audio, que permita contar con ese registro y, en caso de ser requerido, facilitarlo a las partes, pero sin generar una carga de trabajo adicional como suele suceder en aquellos

casos en que se asume la transcripción de las grabaciones de audiencias como una necesidad propia del sistema, cuando esto no es un requisito establecido por la reforma.

ii) Tareas inmediatas

Es prioritario identificar, de los varios modelos posibles, cuál resulta más adecuado a la realidad de la implementación de la reforma.⁶⁰ Así, dentro de las posibilidades que pueden identificarse para la organización es necesario, a los fines de determinar la forma de organización, ubicar cuáles son las funciones que debe cumplir un tribunal en un procedimiento oral:

• Tareas de administración general del tribunal

- Adquisiciones
- Contabilidad
- Recursos humanos (contrataciones, licencias, etc.)
- Aseo
- Custodia de especies y/o documentos
- Seguridad
- Dar información al público

⁶⁰ En este punto el proceso de implementación gradual será de suma importancia a los fines de ir evaluando la organización e incorporando los correctivos que resulten pertinentes

Tareas vinculadas a la realización de audiencias		
Previas a la realización	Durante la realización	Posterior a la realización
• Recibir las solicitudes de audiencias de las partes y pronunciarse sobre ellas. • Fijar o programar las audiencias. • Notificar a las partes y asegurar su comparecencia. • Preparar la sala de audiencia. • Coordinar con las instituciones pertinentes la presencia de todas las partes intervinientes. • Elaborar y publicar la agenda de audiencias del tribunal.	• Ordenar el ingreso de las partes y el público. • Mantener separados a los testigos y peritos. • Garantizar la seguridad • Velar porque la agenda del tribunal se cumpla con puntualidad y a cabalidad. • Resolver situaciones no previstas. (ej. cambio en el orden de audiencias, reemplazo del agente del Ministerio Público o defensor, coordinación para el traslado de detenidos, etcétera) • Registrar la audiencia. (ya sea a través de la filmación, grabación o escritura) • Fijar la fecha de posible nueva audiencia.	• Completar el acta de la audiencia, usando formularios establecidos para los distintos tipos de audiencias. • Poner el acta a disposición de las partes. • Ingresar el acta y demás documentos a la carpeta del caso. • Emitir órdenes y oficios.

A partir de esta base, se definen las acciones inmediatas en el área:

Tarea	Contenido	Observaciones
Estimar cargas de trabajo	Ejercicio necesario que debe posibilitar al Poder Judicial contar de inicio con una herramienta idónea para determinar la necesidad real de personal en cada distrito judicial. ⁶¹	Para la realización de este ejercicio es condición necesaria la generación de información accesible, contar con registros confiables, pero también tener claro que una parte importante del ejercicio va a depender de la reali-

⁶¹ Una de las preocupaciones manifestada en forma constante por los entrevistados durante la visita realizada fue la referida a la necesidad de

Tarea	Contenido	Observaciones
	Es preciso tener información concreta que permita realizar las estimaciones necesarias en cuanto a necesidades de recursos humanos y económicos. Algunos aspectos que deben considerarse para estimar las cargas de trabajo: • Identificación de tareas que se van a requerir por cada tipo de procedimiento y por cada rol; • Identificación de tiempos necesarios para el cumplimiento de cada tarea y de acuerdo a cada rol; • Aplicación de esos tiempos al universo de casos ingresados en un determinado rango temporal; • Estimación de número y tipo de casos por delito; • Estimación de tipos de salidas por delito; y • Estimación de número de jueces, número de funcionarios por perfil, número de salas de audiencia;	zación de estimaciones, dado que se estará pensando en las necesidades impuestas por un proceso que aún no ha sido implementado.
Diseño inicial del despacho judicial	A partir de la información obtenida y los estudios realizados. Considerar como alternativas:	Es necesario, en cualquier caso, evaluar la incorporación de los administradores regionales y delegados del Consejo de la Judicatura, cuya fun-

contar con más personal como un requisito esencial para la implementación de la reforma; sin embargo, observados los procesos de trabajo y la composición de los tribunales, no parece a primera vista que exista una gran

Tarea	Contenido	Observaciones
	• Posibilidad de contar con un administrador especializado, designado por los organismos superiores; • Diseño a partir de un presidente de tribunal dedicado a las tareas de administración y gestión, que reciba el auxilio de un administrador especializado para supervisar la correcta ejecución de las diversas funciones orientadas a la producción de las audiencias; y • Creación de un Consejo de Jueces que se autogobierman auxiliados por un administrador especializado.	ción actual podría revisarse en términos de dar atribuciones suficientes como para desarrollar la tarea de administración del nuevo despacho judicial. Tomar en consideración en el diseño que a los administradores les debe corresponder el manejo del personal del tribunal, es decir, asignarles su trabajo y controlar la ejecución del mismo (nuevamente, a los fines de descargar al Juez de tareas administrativas). Suele corresponderles también la contratación del personal de apoyo, su evaluación y control disciplinario. De quién depende el personal del tribunal es uno de los aspectos más importantes dentro de éste, que marca la diferencia entre los sistemas de gestión escritos tradicionales y los orales modernos.
Conformación del equipo de seguimiento a la implementación	Dado que la forma de trabajo del despacho judicial es un tema esencial para el correcto funcionamiento del sistema, es importante que se designe personal dedicado a dar un seguimiento al modelo diseñado y su implementación, de forma tal de identificar con prontitud las dificultades y poder buscar soluciones a las mismas en forma eficaz.	Es importante contar para esta tarea con expertos en administración, pues son ellos los que realmente tienen los conocimientos y la vocación necesaria para realizar en forma adecuada esta función.

necesidad de contratar nuevo personal, sino más bien se impondrá una necesidad de reorganizar en función de la implementación del modelo acusatorio.

Tarea	Contenido	Observaciones
Diseño de tareas del equipo de seguimiento	Generación de insumos técnicos para la adopción de las decisiones generales sobre la gestión de los tribunales. Realización de estudios que permitan decidir los criterios para: • Contratación y control del personal; • Distribución de las causas entre los jueces; e • Inversiones y adquisiciones del tribunal.	

d. Sensibilización y capacitación

Hablamos en este aspecto de sensibilización como punto de partida para luego iniciar un proceso de formación y capacitación vinculado a las tareas propias del proceso acusatorio.⁶² Aquéllos que fueron consultados sobre la capacitación recibida vinculada a la reforma, respondieron que hasta la fecha no han participado en actividades de formación en estos aspectos.

i) Aspectos a considerar

- Formación y capacitación como parte de la política institucional

El mensaje a transmitirse con el desarrollo de la formación debe estar orientado a incentivar a los funcionarios para per-

⁶² Como se ha mencionado anteriormente en este reporte, el nivel de conocimiento de los operadores sobre el estado de la reforma es importante para impulsar la implementación. De la visita realizada surge que, salvo el caso de las entrevistas realizadas en Guadalajara, donde los funcionarios manifestaron un conocimiento importante sobre los principios de la reforma y su estado actual, en el resto de las entrevistas realizadas la información de los funcionarios sobre el proceso era muy básico.

feccionarse en su puesto de trabajo y no ver la capacitación como un “premio” o un “castigo”. Uno de los problemas que suele presentarse en procesos de implementación que incorporan a la capacitación como un área de trabajo, es la construcción de una visión errada sobre la misma, que hace que los funcionarios comiencen a pensar en los cursos y formaciones como “recreos”, sin alguna vinculación con el puesto de trabajo en el que desempeñan su labor. Por ello, al momento de diseñar e implementar un proceso de formación y capacitación es importante partir de algunas cuestiones de importancia como mensajes de inicio:

- La capacitación debe llegar a todos los funcionarios que desempeñarán labores en el nuevo sistema;
- Cada funcionario recibirá capacitación de acuerdo al rol específico que desarrolle, lo cual implica que no todos los funcionarios concurrirán al total de las capacitaciones sino que se desarrollarán programas de formación para las distintas funciones, para lograr una especialización adecuada en las tareas a desempeñar.

Los contenidos de cada capacitación estarán directamente vinculados con el puesto de trabajo y, por ello, se evaluarán los resultados de ésta a partir de la observación de las prácticas instaladas en el trabajo diario de los operadores.

- Contenidos de la capacitación

Si bien es imposible pensar *a priori* en un plan completo en esta área, sin lugar a dudas, los contenidos necesarios a desarrollar serán los vinculados a la metodología de audiencias: la conducción de las audiencias previas al juicio, la conducción de audiencias de juicio oral, la consideración de la prueba de acuerdo a un sistema de libre valoración, la toma de decisiones en forma inmediata al debate en audiencia, etcétera.

Para el personal no jurisdiccional del tribunal, es necesario pensar en contenidos vinculados a temas como la atención al público, atención de testigos y peritos, programación de agenda de audiencias, notificaciones, control del estado de avance del proceso, comunicaciones con terceros y con instituciones relacionadas, manejo de *software* (sistema de información, por ejemplo), registro de audiencias, etcétera.

- Metodología de la capacitación

Es importante considerar que, debido a que la transformación de un sistema eminentemente escrito y sustentado en el expediente a un sistema acusatorio basado en la información producida en una audiencia, la función judicial puede resultar muy difícil de sobrellevar en un primer momento de la implementación; por ello, es altamente recomendable que los distintos ámbitos de capacitación se desarrollen basándose en la generación de nuevas prácticas, a partir de la discusión de casos y la simulación de audiencias en el ámbito de la capacitación, donde los Jueces puedan retroalimentar su actuación, estandarizar procedimientos y corregir las actuaciones que en principio no resulten adecuadas al sistema.

- Relación interinstitucional

Debe también considerarse la necesidad de desarrollar no sólo una capacitación institucional, sino también una coordinación con las otras instancias involucradas en la implementación (Ministerio Público y defensa pública) en dos sentidos:

- En primer término, a los efectos de consensuar contenidos mínimos de capacitación, ya que es importante que los mensajes a transmitir a los funcionarios tengan un sentido similar, puesto que en caso contrario luego pueden presentarse problemas en las prácticas concretas, por interpretaciones disímiles del proceso penal; y

- En segundo término, a los efectos de coordinar actividades de capacitación interinstitucional, ya que de la misma forma que es importante trabajar con los funcionarios del Poder Judicial Federal en forma individual, también lo es generar espacios de encuentro y debate con los otros involucrados en el proceso, para identificar cuestiones problemáticas y posibles necesidades de capacitación en función de ello.

ii) Tareas inmediatas

Es importante diseñar un proceso de formación que abarque diferentes etapas, avanzando gradualmente en los contenidos propios de la reforma y en la función específica que los Jueces deberán cumplir en el nuevo proceso:

Tarea	Contenido	Observaciones
Diseño de un proceso de sensibilización	Respecto de los valores y los fundamentos del cambio. Esta etapa no debe constituirse necesariamente en una "capacitación formal", sino que puede realizarse a través de una metodología relativamente simple que involucre: • Charlas dialogadas donde las cabezas institucionales concurren a dar su visión y explicar las implicaciones de la reforma para el Poder Judicial; • Encuentros locales, regionales o nacionales, donde los funcionarios puedan intercambiar criterios y recibir información sobre cómo se está observando el proceso de implementación; y	Esta primera fase puede ser utilizada, a la vez de instalar los principios y valores de la reforma en los funcionarios del Poder Judicial, para contar con un primer diagnóstico de necesidades de las capacitación que permita realizar el posterior diseño del proceso de formación orientado a responder a las cuestiones más urgentes vinculadas a la labor judicial.

Tarea	Contenido	Observaciones
	• Talleres en los que comience a desarrollarse un contenido más orientado a la función propia del juez en el proceso acusatorio y se introduzcan las primeras nociones de capacitación para iniciar luego un proceso más orientado hacia el largo plazo de la formación de los operadores.	
Diseño de un proceso de capacitación a largo plazo de acuerdo a la función a desempeñar	Elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación. Establecer, a partir del diagnóstico: • Fases y grados de complejidad de la capacitación, • Formas de evaluación de los contenidos y • Recursos presupuestarios necesarios para su ejecución.	El plan debe tener tiempos concretos de ejecución. Dado que la reforma implica incorporar mucha información sobre cambios de prácticas, el plan de capacitación debe comenzar a desarrollarse con bastante tiempo de anticipación a la entrada en vigencia del nuevo sistema (por lo menos con un año de anticipación).
	Formación específica para el personal administrativo, no relacionada con habilidades jurídicas sino más bien con temas vinculados al rol que deberá cumplir este personal.	Es importante aquí tener claros los perfiles de los diferentes funcionarios que desarrollarán tareas en el despacho judicial en forma previa al diseño propiamente dicho del proceso de formación.
	Formación a futuros formadores, que luego puedan asumir dicha tareas de formación a nivel nacional. Para que el proceso de capacitación sea efectivo y produzca resultados, es necesario constituir un equipo que se dedique en forma exclusiva a la formación de funcionarios. Es recomendable que una vez diseñado el plan espe-	Los formadores/capacitadores del Poder Judicial no deben desarrollar a la misma vez tareas jurisdiccionales, ya que, sobre todo en la primera época de la implementación, el trabajo de formación requerirá organizar eventos en forma permanente, replicar las capacitaciones en diversos puntos del país, estar atentos a la recolección de material y envío a los diferentes circuitos judiciales, levantar en forma perma-

Tarea	Contenido	Observaciones
	cífico de capacitación, se establezca como primer paso (quizá en paralelo al proceso de sensibilización a los funcionarios del Poder Judicial Federal) un programa específico de formación a formadores, que deje a un grupo de personas en condiciones de llevar adelante esta tarea como parte del plan de implementación del Poder Judicial.	nente nuevas necesidades de capacitación y producir reportes periódicos referidos a los resultados concretos obtenidos. Como se ve, es una tarea de gran importancia que requiere una dedicación de tiempo completo.

e. Difusión hacia la sociedad civil

i) Aspectos a considerar

• Reforzar la posición institucional

Con relación a la difusión, es importante reforzar el discurso de compromiso del Poder Judicial Federal y mostrar en forma periódica resultados concretos sobre la tarea que se viene desarrollando. La publicidad de las audiencias y el tema de transparencia pueden resultar dos cuestiones claves para generar apoyo social.

Como se ha mencionado anteriormente, es necesario transmitir con claridad los objetivos institucionales vinculados a la reforma, a fin de comunicar a la ciudadanía qué puede esperarse del Poder Judicial Federal en el marco de la reforma procesal penal y cuáles compromisos escapan a sus posibilidades.

• Definición concreta del ámbito de intervención del Poder Judicial de la Federación

Si bien, el trabajo de difusión hacia la sociedad civil no implica un involucramiento directo de parte del Poder Judicial Federal

con organizaciones sociales, para éstos sí debe trabajarse fuertemente en la transmisión de los resultados positivos obtenidos. Volviendo a lo que mencionamos cuando describimos las ventajas de implementar la reforma en forma gradual, no debe perderse de vista que el respaldo social es fundamental y que mantener informada a la ciudadanía puede prevenir futuros ataques tanto a la reforma en sí misma, como a la actuación del Poder Judicial Federal como entidad vinculada a la justicia penal.

En este punto, resulta recomendable difundir también el plan de acción que se diseñe en torno a la implementación y los diversos trabajos de diagnóstico y evaluación que vayan produciéndose, como una forma de reafirmar el compromiso institucional del Poder Judicial Federal e instalar esa imagen en la comunidad.

ii) Tareas inmediatas

Tarea	Contenido	Observaciones
Identificar aliados	Elaborar un mapeo de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la reforma que han impulsado el proceso de cambio y tienen un compromiso asumido con la implementación.	Dado que no es una tarea específica del Poder Judicial Federal la de difundir la reforma, es importante contar con aliados que estén dedicados a esa temática a fines de impulsar la réplica de los mensajes generados por la institución. Así, en los procesos de reforma las organizaciones suelen adquirir un rol clave en términos de difusión, y a partir del trabajo coordinado con las mismas, el Poder Judicial puede lograr resultados positivos en términos de difusión.
Elaborar una política de comunicación institucional	Específicamente sobre la cuestión de la implementación de la reforma, es importante definir los contenidos del plan elaborado que serán difundidos, los medios a través de los	Deben desarrollarse mensajes claros de cara a la sociedad, que sean asumidos por los miembros del Poder Judicial como claves para la transmisión de los mismos en las diversas intervenciones que puedan realizar relacionadas con

Tarea	Contenido	Observaciones
	cuales se realizará la difusión (a través de medios gráficos, de intervención de las autoridades judiciales en los medios de comunicación, del desarrollo de mecanismos de difusión propios —gacetas, folletos, periódicos internos, etcétera).	la reforma y su implementación. Para aplicar esta política puede resultar útil la utilización de los mecanismos existentes en la actualidad dentro del Poder Judicial. Por ejemplo, el Canal Judicial, las Casas de la Cultura Jurídica, las labores de difusión y comunicación social que se realizan cotidianamente, etcétera.

f. Coordinación interinstitucional

i) Aspectos a considerar

• Niveles de coordinación

La eficacia del nuevo proceso depende en mucho del establecimiento de un sistema de múltiples interacciones y comunicaciones con diversos órganos: por un lado, los actores involucrados en el sistema penal (Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Defensa Pública, Policía Nacional, Sistema Penitenciario, Registro de Antecedentes Penales, abogados postulantes, entidades periciales); por otra parte, se hace necesario también mantener una relación y contacto con entidades que sin tener una intervención directa, pueden influir en los avances y/o retrocesos de la implementación de la reforma (universidades públicas y privadas, medios de comunicación, etc.) y también es importante generar una relación interinstitucional con entidades que pueden convertirse en aliados o colaboradores para el cumplimiento de los fines procesales (el sistema de salud para la elaboración de estudios periciales; las empresas de servicios públicos como entidades que pueden ayudar a ubicar, por medio de sus bases de datos, a personas vinculadas con los procesos penales, la

empresa privada como actor siempre interesado en aquellos procesos que generen mayor seguridad jurídica).

- Política institucional

Esta coordinación debe ser encarada institucionalmente, ya que no puede depender de que cada funcionario establezca a nivel personal una red de comunicaciones. En varias entrevistas se ha observado que en función de las necesidades concretas del trabajo desarrollado, son muchos los juzgados que generan determinados convenios o acuerdos con entidades que pueden proveerles información o facilitar su trabajo⁶³ pero al realizarse en forma individual por una parte, no tiene impacto en el trabajo macro del Poder Judicial Federal, ya que es un acuerdo sólo utilizado por el Juez o Jueces que lo promovieron en forma personal, y por el otro, carece del respaldo institucional que daría a este tipo de relaciones el impulso desde el Poder Judicial Federal como poder público.

ii) Tareas inmediatas

Tarea	Contenido	Observaciones
Diagnóstico de iniciativas actuales	Estudio nacional que permita conocer con precisión las diversas interacciones generadas en los tribunales y juzgados del país, evaluar su utilidad, ver cómo se han resuelto y cuáles sería bueno asumir como institución.	Cada tribunal, en función a sus propias necesidades de coordinación (ya sea para la notificación de testigos, la obtención de antecedentes penales, la realización de determinados estudios periciales, el trabajo interinstitucional con el Ministerio Público o la Defensa Pública) ha generado buenas prácticas que bien podrían ser asumidas para su implementación dentro del área referida a la coordinación interinstitucional del plan de implementación.

⁶³ Por ejemplo, en el ámbito de las notificaciones a policías que deben declarar como testigos en procesos penales, hemos visto que varios Jueces

Tarea	Contenido	Observaciones
Identificar instituciones y grados de coordinación	Diferenciar las instituciones con las que debe realizarse una coordinación cotidiana de aquéllas con las que la coordinación debe ser a nivel macro. En función de ello, establecer responsabilidades para la coordinación (instancias dentro del Poder Judicial Federal que tendrán a su cargo la tarea).	En el caso de la coordinación micro, deben desarrollarse canales de comunicación desde el inicio mismo de la implementación a los fines de lograr que los planes institucionales tengan una orientación común. En el caso de la coordinación macro, se estima que la tarea principal en este ámbito se desarrollará en el marco de la instancia creada por la reforma constitucional.
Diseñar mecanismos para la coordinación para el trabajo cotidiano	Impulsar, en el nivel micro, el desarrollo de instrumentos de coordinación uniformes que puedan ser implementados a nivel nacional. Generar espacios de encuentro con las instancias involucradas a los fines de que la uniformidad en la implementación y uso de los instrumentos sea interinstitucional.	Es importante el conocimiento de los problemas que se presentan en las labores cotidianas de los operadores para el desarrollo de los instrumentos de coordinación. Por ello, es recomendable la realización de talleres de diagnóstico en forma previa a la aprobación de los instrumentos, a los fines de optimizar su diseño y posterior utilización.
Difundir entre los operadores los mecanismos de coordinación generados	Coordinar con las diversas instancias del Poder Judicial para la implementación de los instrumentos de coordinación diseñados y aprobados. Evaluar periódicamente la funcionalidad de estos instrumentos, detectar las situaciones problemáticas y discutir con los operadores las posibles mejoras a los mismos.	

han desarrollado un sistema de comunicación con los superiores de los policías, en el Distrito Federal, para que éstos hagan llegar la orden de comparecer a la declaración más allá del lugar donde se encuentra destinado el policía en la actualidad y, a partir de esta relación de coordinación generada, han logrado disminuir las suspensiones de diligencias por inasistencia de la persona citada.

g. Presupuesto

Si bien es necesario, en este ámbito, realizar un análisis profundo de las necesidades que la reforma trae aparejadas y de la forma en que la implementación se realizará (si se asume la gradualidad como metodología, la planificación presupuestaria variará en función del ámbito territorial definido para iniciar la implementación), en principio podría afirmarse que la reforma no debiera suponer un aumento importante del presupuesto, sino más bien una evaluación del presupuesto actual y de su redistribución hacia algunos aspectos concretos.

De acuerdo con lo que se ha observado en la visita realizada, en la actualidad el sistema está bien dotado en cuanto a infraestructura,⁶⁴ personal, medios para el trabajo (recursos informáticos, acceso a internet, posibilidad de contar con bases de datos sobre legislación y jurisprudencia) y los requerimientos no serán mayores. La gradualidad en la implementación, adicionalmente, funcionará como mecanismo para permitir una mejor planeación presupuestaria.

i) Aspectos a considerar

Para la realización de este análisis presupuestario y la detección de necesidades, será necesario poner atención en los siguientes aspectos:

⁶⁴ Más allá de la necesidad que se ha descrito en cuanto a la readecuación de espacios para posibilitar la instalación de salas de audiencia, se nota una inversión importante del Poder Judicial en instalaciones que posibilitan un trabajo cómodo para los funcionarios.

- Necesidad de creación de nuevos Jueces (no despachos)⁶⁵

En la actualidad, cada juzgado cuenta con un número importante de secretarios y auxiliares que permite mantener la carga de trabajo al día; a la vez, la reforma constitucional ha establecido que el nuevo sistema no permitirá a este la delegación de funciones, siendo el Juez el funcionario obligado a estar presente en todas las audiencias y definir la situación de todas las peticiones en audiencia.

En función de ello, un primer aspecto a evaluar es, a partir de la estimación de cargas de trabajo que se realice, la necesidad de nombramiento de nuevos Jueces, que puedan mantener esa carga sin dilación desde el inicio de la implementación del nuevo sistema.

- Personal inferior calificado

Otra cuestión observada en todos los juzgados y tribunales que fueron visitados es el excelente nivel que poseen los secretarios que coadyuvan en la función judicial; por ello y por la ventaja de que son funcionarios que ya están incorporados en el Poder Judicial Federal, tienen un compromiso de trabajo con el mismo, consideramos que debería evaluarse como posibilidad el que bajo ciertos procedimientos previos de capacitación y evaluación, parte de este personal podría asumir los roles para cubrir los Jueces necesarios.

- Salas de audiencia

Este es un punto esencial: en cuanto a infraestructura, este asunto no admite improvisación, sino que debe haber una

⁶⁵ Por "despacho" debe entenderse la unidad administrativa completa que apoya a los Jueces.

planificación específica que tome en cuenta las necesidades concretas de construcción o adecuación del espacio (nuevamente, la estimación de carga de trabajo realizada podrá servir de base para hacer este análisis). Adicionalmente, es importante señalar que la instalación de salas de audiencia debe ser parte de un proceso en el que se hayan comprendido, en el diseño de éstas, todos los aspectos necesarios para posibilitar luego que las audiencias cumplan con los principios establecidos por la Constitución. Así, deben ser espacios que permitan la presencia del público, adecuados para posibilitar el registro vía grabación o filmación, con espacios externos donde los testigos puedan esperar al momento en que les toque brindar su declaración, etcétera.

- Capacitación

Todos los aspectos que han sido mencionados en el apartado específico sobre capacitación y sensibilización deben estar presupuestados, de acuerdo al plan específico de capacitación elaborado en las distintas fases.

- Funcionamiento de dos sistemas durante la implementación

Tener presente que por las propias disposiciones transitorias de la reforma, las causas que se encuentren en trámite con el anterior sistema continuarán con ese proceso, por lo que la planificación presupuestaria debe considerar que durante un tiempo no menor, los distintos sistemas continuarán conviviendo. Es importante en este punto realizar evaluaciones periódicas de la carga procesal existente en los tribunales liquidadores (los juzgados y/o tribunales que continuarán viendo las causas del sistema anterior) de forma tal de dimensionar correctamente las necesidades presupuestarias del sistema.

• Interconexión de sistemas informáticos

Es necesario pensar en la necesidad de que los sistemas informáticos propios de cada institución (pertenecientes al Poder Judicial, la Procuraduría y la Defensa Pública) dialoguen entre sí y estén interconectados desde el inicio de la implementación, ya que si luego de instalados los sistemas se busca la forma de interconectarlos, esto suele generar gastos mucho mayores.

ii) Tareas inmediatas

Tarea	Contenido	Observaciones
Cuantificación de recursos necesarios	En función de que el diseño presupuestario estará vinculado con la planificación de todas las áreas de trabajo que se involucren en el plan de implementación, en este apartado debe señalarse la necesidad de clarificar ese aspecto al momento del diseño del plan: cada área debe tener claridad sobre los recursos necesarios para llevar adelante su tarea específica y todas las áreas deben estar incluidas en el presupuesto global que se discuta.	Es importante en este aspecto considerar la necesidad de dedicar el tiempo necesario para la realización de un proceso riguroso en la determinación de recursos necesarios, ya que este tema puede resultar crucial para la mejor implementación del nuevo sistema.

h. Infraestructura y equipamiento

Como se ha venido señalando, en lo que hace a infraestructura el punto esencial es generar espacios cómodos y adecuados para la realización de las audiencias. Para ello, el primer análisis debe estar orientado a la necesidad de construcción y/o readaptación de los edificios en función a la audiencia.

i) Aspectos a considerar

A la hora de diseñar o readaptar los espacios para la realización de la audiencia, debe tomarse en cuenta que los mismos precisan contener, mínimamente, los siguientes requerimientos.

- Salas para testigos y peritos

Los mismos deben estar aislados del espacio en el que se desarrolle el juicio, por lo que deben considerarse salas distintas de la de audiencia en sí, para mantener a estas personas hasta en tanto toque que presten su declaración.

- Espacio para las personas procesadas

Este aspecto implica tres cuestiones a diferenciar:

- La coordinación con el sistema penitenciario.

Debido a la necesaria participación del procesado en las audiencias (tanto previas como en las de juicio), es importante evaluar las formas de coordinación con los encargados de las prisiones y el traslado de los reclusos. Durante el transcurso de la visita se tuvo la oportunidad de visitar lugares como Cintalapa (Chiapas) o Tijuana (Baja California), donde los juzgados funcionan en el mismo espacio en el que se encuentran los reclusorios y, con ello, la coordinación se hace menos difícil; sin embargo, incluso en esos lugares se generan complicaciones ya que no todos los procesados por los juzgados allí establecidos se encuentran detenidos en los reclusorios del lugar. En el caso de los juzgados que se encuentran en lugares distintos a los reclusorios, el problema se hace más evidente, debido a que el traslado es una necesidad para la realización de la audiencia.

Por ello, debe idearse de inicio una forma de coordinación con el sistema penitenciario que garantice la presencia de los procesados en las audiencias.

- **El espacio específico donde permanecerán las personas previa y posteriormente a la realización de la audiencia.** En caso en que los procesados deban aguardar para la realización de su audiencia (cuestión que puede ligarse a la forma de coordinación con la administración penitenciaria) es importante diseñar las salas de audiencia asumiendo como una necesidad de éstos, tener un lugar donde los procesados puedan aguardar hasta el momento de la audiencia y, posteriormente, el momento en que serán trasladados nuevamente al reclusorio, si deben retornar allí.
- **La intervención de los procesados durante la audiencia.** Debe considerarse que su presencia en la audiencia debe darse respetando las debidas condiciones de seguridad, pero también la dignidad de la persona; por ello, debe pensarse un diseño que a la vez que posibilite mantener el orden y la seguridad durante la realización de la audiencia, al imputado asistir a la audiencia sin sufrir estigmatizaciones y pudiendo ejercer plenamente su derecho de defensa.

- **Presencia del público**

Las salas de audiencia deben diseñarse pensando en la posibilidad de presencia del público. Esto no implica diseñar salas enormes pero sí asumir que abogados, estudiantes y los familiares de las partes suelen concurrir a las audiencias y que es importante contar con espacio suficiente para que puedan presenciar las actuaciones con comodidad. Es necesario también diseñar salas que permitan el acceso a los medios de comunicación, ya que en casos de relevancia suelen tener una presencia muy fuerte. Estas cuestiones no sólo hacen

posible publicitar las actuaciones, sino que también tienen relación con la seguridad en la realización de las audiencias, ya que si los espacios son muy pequeños y el público es grande, las posibilidades de control se ven disminuidas.

- Sistemas de registro audio/audiovisual

Tomar en consideración en el diseño la posibilidad de permitir el registro de la audiencia tanto con un sistema de audio como con uno de filmación; tomando en cuenta no sólo lo actual sino también en las posibilidades futuras de registro, de forma tal de no requerir, si este sistema varía de aquí a un tiempo, una modificación de infraestructura.

- Atención al público

Otro aspecto de importancia es el referido a la atención al público. Debe pensarse el diseño en función a que aquellos interesados puedan tomar conocimiento de las audiencias que se realizarán, dónde serán realizadas, cuáles serán los horarios, etc.

ii) Tareas inmediatas

Tarea	Contenido	Observaciones
Coordinación para el traslado de reclusos	Dado que este es un tema que puede influir decisivamente en la realización o no de audiencias, es importante comenzar en forma inmediata a discutir con los distintos actores involucrados (directamente, los encargados del traslado, pero también con la acusación y la defensa en función a su interés específico en la realización de las audiencias y, en el caso de	Sobre este punto resulta importante también considerar la posibilidad de, en los casos de edificios de tribunales que no se encuentran situados en los reclusorios, diseñar un espacio para que las personas que son aprehendidas permanezcan allí hasta tanto se realice la audiencia de consignación de cargos. De su parte, la forma en que se diseñe la agenda de audiencias también influirá en la efectividad del traslado y asistencia de los reclusos,

Tarea	Contenido	Observaciones
	la defensa, a la posibilidad efectiva de comunicación con los reclusos) para el diseño de un sistema de traslado y permanencia de los mismos a las audiencias que permita optimizar los recursos existentes.	ya que en la medida en que se agenda esté ordenada y establecida previamente, se posibilitará un trabajo más eficiente de parte de los encargados del traslado.
Elaboración del diseño de las salas de audiencia	Sobre la base de los elementos descritos anteriormente, establecer un diseño modelo para la realización de audiencias.	Es importante para este diseño conocer también los requerimientos específicos de las partes en el proceso, a los fines de tener claras las necesidades de cada uno de los roles a la hora de comenzar la readecuación y/o construcción de los nuevos espacios.

i. Política de recursos humanos

Como se ha procurado definir hasta este momento del reporte, la implementación del nuevo sistema y el protagonismo central que adquieren las audiencias genera la necesidad de realizar una planificación en materia de recursos humanos que permita gestionar hacia el futuro los tribunales en función a las necesidades del nuevo sistema. Listamos a continuación algunos aspectos vinculados a esta política, que consideramos deben analizarse desde el inicio e incorporarse en el plan de implementación.

i) Aspectos a considerar

- Redefinición de perfiles

Asumiendo al Juez como único encargado de la toma de decisiones en el proceso penal y a la audiencia como metodología

para la producción de decisiones, deben redefinirse las funciones del personal del tribunal de forma tal de cumplir con cada uno de los aspectos vinculados a la producción de audiencias.

- **Readscripciones**

Como se ha mencionado, la visita realizada ha permitido observar que muchos de los actuales funcionarios que cumplen roles de secretarios, podrían asumir con mayor facilidad y compromiso el rol de nuevos Jueces en función a las necesidades del sistema; si esta decisión es asumida como parte del plan, deben establecerse los mecanismos de evaluación y capacitación concretos que posibilitarán esas readscripciones.

- **Selección y reclutamiento**

La política de selección y reclutamiento de personal (tanto jurisdiccional, como administrativo) debe reorientarse en función de las características propias de los distintos roles establecidos para la producción de audiencias. Se ha establecido previamente la necesidad de redefinición de los perfiles, como así también los distintos aspectos que deben cubrirse para la producción de audiencias. El reclutamiento para el trabajo en tribunales orales debe diversificarse, posibilitando que personas provenientes de otras profesiones (administradores e ingenieros), no vinculadas al ámbito del derecho, puedan incorporarse al personal del tribunal en funciones específicas diferenciadas de las jurídicas.

- **Evaluación al desempeño**

Establecer un sistema que permita conocer periódicamente el desempeño de cada Juez y de cada despacho judicial,

tanto en cuanto al cumplimiento de los plazos y obligaciones legales, como en lo que se refiere a la calidad de las decisiones adoptadas. Se ha hecho mención al referirnos al proceso de capacitación a la necesidad de establecer la evaluación de la capacitación en el puesto de trabajo; por ello, este punto debe estar vinculado con el proceso de capacitación permanente al que sean incorporados los funcionarios. Los contenidos brindados en las capacitaciones deben permitir a los funcionarios (tanto administrativos como jurisdiccionales) mejorar su desempeño en el puesto de trabajo y a partir de ello deben desarrollarse evaluaciones periódicas al desempeño. De la misma forma, es importante la fijación de metas de trabajo objetivas, basadas en los estudios y proyecciones sobre la carga de trabajo posible en cada despacho judicial y la posibilidad efectiva de gestionarla, que permita comunicar en forma permanente los resultados del Poder Judicial Federal y transparentar el trabajo realizado en los distintos despachos del país.

• Desvinculación

Finalmente, dentro de lo que implica la política de recursos humanos es necesario también definir una estrategia de retiro de aquellos funcionarios que mantengan resistencias al cambio que impidan su adecuación y trabajo en el nuevo modelo. Estas estrategias pueden orientarse hacia el cambio de los funcionarios que presenten estas características a ejercer funciones en una materia distinta que la penal, o bien, al establecimiento de formas de jubilación anticipada, pero es una cuestión que debe resolverse de inicio, como parte del plan, a fin de contar con una previsión en caso de que una situación de esas características se presente.

ii) Tareas inmediatas

Tarea	Contenido	Observaciones
Definir la política institucional	Elaboración de un esquema de cobertura de las necesidades de recursos humanos en función al nuevo sistema. Evaluación de resultados a partir de los logros en los espacios que ingresen en la implementación de acuerdo con la agenda de gradualidad.	En virtud de los estudios de proyección que se realicen y a las necesidades concretas de personal que se establezcan, es importante diseñar de inicio —tal como se señalará con relación a la capacitación— la política que el Poder Judicial seguirá para cubrir las necesidades del nuevo sistema.
Difundir al interior del Poder Judicial la política	Socialización con los miembros del Poder Judicial, tanto jurisdiccionales como administrativos, de los lineamientos para la gestión de personas.	Dado que el nuevo sistema genera la necesidad de cambios sustanciales en las formas de trabajo actuales, es importante que de inicio los funcionarios estén claros en la forma en la que el Poder Judicial encarará esos cambios en relación con los puestos de trabajo, para evitar resistencias generadas por el temor a quedar fuera del nuevo sistema.

j. Diseño y/o adaptación de un sistema de información

En la actualidad, todos los tribunales y juzgados federales tienen instalado y en operación un sistema informático llamado SISE (Sistema Informático de Seguimiento de Expedientes). El SISE, desde el punto de vista funcional, no es propiamente un sistema de seguimiento de casos, entendiendo por tal una aplicación informática en que los usuarios (en este supuesto los funcionarios del tribunal), realizan sus actividades de tramitación en el mismo sistema, que a su vez, permite tener un seguimiento documental y un control del Estado de avance de cada caso.

El SISE es un sistema de registro que no está en línea con la operación, ya que una vez que los funcionarios realizan su labor (que son el conjunto de documentos que alimen-

tan los expedientes), un resumen de esos autos es ingresado al SISE por un funcionario adscrito a cada tribunal.

Si bien el SISE no es un sistema de seguimiento de casos, es innegable su utilidad para llevar un control cercano de la actividad de los tribunales, tanto para uso por parte del mismo tribunal como por parte del Consejo de la Judicatura Federal.

No obstante la existencia y cobertura del SISE, es necesario considerar los siguientes aspectos para contar con apoyos tecnológicos útiles al proceso de implementación de la reforma.

i) Aspectos a considerar

- Registro y almacenamiento del audio o video de las audiencias orales

Una parte sustancial del nuevo proceso penal consistirá en que se tomarán muchas decisiones en audiencias orales. Para ello, será necesario tener sistemas que permitan un registro completo de todas las que se realicen y que integren, además, estos registros de audio o video al resto de documentos relacionados con cada caso.

- Avanzar hacia el expediente virtual

Relacionado con el aspecto anterior, los antecedentes de un caso estarán en distintos formatos, como audio o video, registro en papel y archivos electrónicos. Para poder integrar todas estas fuentes de información, será necesario avanzar en la digitalización de todas ellas, y en sistemas que permitan un almacenamiento seguro y confiable, un acceso rápido y buenas herramientas de control. Todos estos requerimientos pueden ser cubiertos con sistemas informáticos basados en el concepto de expediente virtual. Al respecto, algunos avances se han hecho en México, para soportar la gran carga de trabajo de

los dos juzgados de amparo que se crearon en forma especial para recibir los amparos contra la ley que modificó el sistema de pensiones (caso ISSSTE), de mediados de 2007.

- Interconexión con otras instituciones

Una funcionalidad relevante para permitir una gestión más eficiente en el futuro, es la interconexión con sistemas informáticos de otras instituciones relacionadas, tales como la Procuraduría General de la República y la Defensoría Pública, de manera de compartir datos comunes, evitar duplicar el ingreso de datos, disminuir tiempos de comunicación y agilizar la tramitación de casos.

- Facilidades de acceso a los usuarios

Los sistemas informáticos ofrecen buenas posibilidades de mejorar el acceso real de las partes de un asunto a la información relevante del caso, incluyendo la posibilidad de agilizar las notificaciones.

ii) Tareas inmediatas

Tarea	Contenido	Observaciones
Apoyos relacionados con Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)	Los apoyos relacionados con las TIC, deben estar siempre sujetos a definiciones previas de los aspectos de gestión y procesos de trabajo específicos de las áreas que serán apoyadas con las TIC. Esto significa que, antes de emprender cualquier inversión o cambio de TIC, se deben analizar en detalle aspectos relacionados con la orga-	Por ello, no se recomienda emprender tareas inmediatas relacionadas con las TIC sin haber completado previamente las acciones sugeridas.

Tarea	Contenido	Observaciones
	nización y el funcionamiento de los tribunales y juzgados, y el flujo procesal de una causa penal, a lo menos.	
Elección de sistema informático	Una correcta elección del sistema informático debe atender no sólo a las necesidades de los tribunales y los costos involucrados, sino también a las características de las licencias (si serán o no de propiedad del Poder Judicial), al grado de dependencia que les imponga de los proveedores (lo cual depende tanto de la complejidad de los sistemas como de las capacidades internas del propio Poder Judicial) y las posibilidades que existan para adaptar el sistema a cambios legislativos o en el modelo de gestión. Resulta imprescindible también apreciar las aptitudes de los sistemas de seguimiento de casos para generar en forma automática y sin esfuerzos mayor información estadística útil y el grado de complementariedad del sistema con los que poseen otras instituciones del sector con las cuales sería muy deseable que existiera algún tipo de interconexión, como se ha mencionado anteriormente.	En todo caso, para el manejo de un nivel básico de información indispensable para una buena gestión, no es imprescindible invertir gruesas cantidades de dinero en un complejo sistema informatizado. Lo importante es la recolección ordenada y controlada de datos. También desde programas muy sencillos (un simple procesador de textos) hasta en los más complejos de seguimiento de causas es posible apoyar el trabajo de los tribunales elaborando formularios tipo para los distintos tipos de actuaciones o resoluciones. Ellos son de utilidad pues en las audiencias orales también hay numerosas resoluciones que deben constar en papel, así como las actas de las audiencias, tarea que se puede facilitar mucho con documentos preformateados y estandarizados. En lo que hace al seguimiento de casos, es sumamente importante posibilitar el acceso de los usuarios a la tramitación de estos (si bien en la actualidad existe, es necesaria una adaptación en función de los nuevos requerimientos del sistema).

k. Seguimiento

Es fundamental prever desde el inicio el seguimiento del proceso de implementación y el funcionamiento del nuevo sistema en sus primeros años. La tendencia natural de los sistemas institucionales es la de resistirse a la evaluación, y un proceso tan complejo de cambio como éste requerirá de reimpulsos y correcciones durante todo su desarrollo. Es bueno establecer algunos mecanismos destinados a favorecer ese proceso. Los siguientes son algunos criterios que deben tenerse en cuenta al diseñar un sistema de seguimiento.

- Es conveniente contar con una línea de base, es decir, con un conjunto de datos cuantitativos acerca del funcionamiento del sistema actual que luego puedan ser comparados con el desempeño del nuevo sistema.
- Es conveniente hacer una proyección sobre el desempeño del nuevo sistema, es decir, explicitar cuales son las ganancias esperadas, por ejemplo, el tiempo de duración de los procesos en el sistema nuevo o número de casos terminados por tipo de salida, esto con el fin de poner metas claras que pueden o no ser cumplidas pero que facilitan después una discusión evaluativa.
- Es conveniente establecer reglas muy precisas sobre la información que cada órgano debe producir acerca de su desempeño, así como los mecanismos de difusión de esos datos, mismos que deben concebirse para facilitar el debate público acerca de los mismos.
- Debe regularse con precisión qué órganos internos del Poder Judicial deberán realizar las tareas de evaluación, así como cuáles tomarán las decisiones destinadas a corregir los problemas que se descubran. No obstante deberá también favorecerse la participación en este proceso de entidades externas, que puedan tener juicios críticos independientes. El debate sobre el funcio-

namiento del nuevo sistema es uno de los principales acicates para el progreso del mismo y la corrección de sus problemas.

Por otro lado, el proceso mismo de trabajo que permita ir implementando en los próximos 8 años el nuevo sistema penal en México, requiere de un plan detallado de seguimiento, que permita ir verificando que se van cumpliendo de manera adecuada los distintos hitos, tales como la definición de las leyes secundarias, la readecuación de los tribunales, el número y perfil de los funcionarios, el plan de transición, entre otros muchos aspectos.

Tanto en lo referente al plan que permita poner en marcha en los próximos 8 años el proceso penal, como en el seguimiento de los resultados de la reforma una vez iniciada, es altamente conveniente definir un conjunto de indicadores de distinta naturaleza, que permitan por un lado medir los avances en cuanto al cumplimiento de las actividades, objetivos y metas. Al respecto, en la sección 3.3 de Readecuación del despacho judicial de este capítulo, se mencionan una serie de datos relacionados con estimaciones de distintos aspectos del funcionamiento de los nuevos despachos (como, por ejemplo, número y tipo de audiencias a realizar, duración de éstas, entre otros) que es básico medir en forma permanente.

El proceso de elaboración y medición de estos indicadores es, en sí mismo, un desafío particular, ya que implica que se deban tomar decisiones operativas fundamentales acerca de la marcha del proceso de implementación, como por ejemplo: ¿A qué fecha se debe haber definido el modelo de gestión de los nuevos despachos? ¿Será necesario contar con más Jueces y, en caso afirmativo, de qué tipo de Jueces y cuándo se requiere haberlos nombrado? ¿Cuánto será un estándar razonable de número de audiencias que un Juez puede tomar en un día?

Por tanto, se recomienda establecer este conjunto de indicadores, ya que su misma elaboración servirá para plantear y responder interrogantes que actualmente pueden parecer lejanas y teóricas, pero que se vuelven urgentes y prácticas a medida que avanza el tiempo.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

1. Posibilidad de la reforma constitucional y los procesos locales

Como se ha detallado, la reforma constitucional ha logrado completar el diseño de un proceso acusatorio que posibilita una implementación armónica a nivel nacional. La producción académica de apoyo a la reforma es también importante, por lo que desde el punto de vista del desarrollo normativo se da una posibilidad interesante para impulsar la implementación del sistema.

Es importante en este aspecto asumir las experiencias de los Estados que ya han iniciado sus reformas procesales penales con el fin de determinar dónde se han encontrado los inconvenientes y cuáles son las lecciones aprendidas de importancia para evitar inconvenientes ya superados en dichos procesos. En este sentido, será importante que una de las tareas que encare la instancia coordinadora creada por las disposiciones transitorias de la reforma constitucional se oriente a recopilar dichas experiencias y generar un espacio de diálogo y debate que permita producir insumos mayores para la correcta implementación de la reforma.

2. Necesidad de liderazgo institucional

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe comprometerse con el proceso de implementación de una forma protagónica. La visita de campo ha arrojado dos datos de relevancia en este aspecto: de una parte, los operadores no son reacios al cambio sino que ven en la reforma una oportunidad de mejorar la justicia (o, en aquellos casos que podrían verse como negativos, asumen una posición en sentido de obedecer la ley), por lo que en principio no parecen existir demasiadas resistencias internas, lo cual resulta positivo para orientar desde el inicio la reforma y lograr un impacto que permita generar apoyos en otras instituciones y sectores de la sociedad; de otro lado, también es importante tomar en cuenta que pese a esa actitud en principio positiva, los operadores no tienen demasiada información sobre el contenido y curso de la reforma, lo cual genera una necesidad interna de brindar información y capacitación a fin de que los operadores estén claros no sólo en los contenidos de la reforma, sino también en aspectos vinculados en forma específica a su rol institucional en la implementación, de forma tal de generar agentes replicadores. Como se ha mencionado, a diferencia del poder político —más permeable por presiones externas— la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la ventaja de la estabilidad y la posibilidad de generar una política institucional de largo plazo en torno a la implementación de la reforma, que permita generar una posición de liderazgo e impulsar las líneas de trabajo que deben seguirse para lograr resultados positivos.

Adicionalmente, en función a ese liderazgo, es importante también generar relaciones interinstitucionales que permitan impulsar políticas coordinadas y evaluar en forma conjunta los resultados que vaya produciendo la implementación, tanto con los organismos directamente vinculados (Pro-

curación, Defensa Pública) como con los organismos políticos encargados de generar posibilidades concretas (Entidades Federativas, Congreso de la Unión, etcétera).

3. Importancia de la planificación

En materia de planificación es importante que el Poder Judicial de la Federación cuente de inicio con un plan que vaya más allá del marco normativo y defina áreas concretas de trabajo con responsables específicos para desarrollar las tareas encomendadas.

En ese contexto, una primer tarea es la de determinar acciones de realización inmediata, mediata y de largo plazo. Por ejemplo, en materia de **capacitación** resulta importante contar desde ya con un plan que contemple las diversas áreas de formación necesarias para que los Jueces encaren la implementación con información suficiente y con capacidades específicas para ejercer su rol en el nuevo sistema; esta tarea, que debe mantenerse en el tiempo, debe ser llevada a cabo lo más pronto posible, pues a la vez de generar esa formación necesaria, posibilitará contar con agentes replicadores de los contenidos de la reforma que posibiliten ampliar la visión positiva.

Al mediano plazo es necesario establecer los niveles de coordinación con las instituciones y determinar la forma concreta en la que se realizará; este estudio ha recomendado fuertemente el **proceso gradual de implementación** no sólo en función a la determinación constitucional sino también en cuanto a las ventajas concretas que un proceso con esas características posibilita (corregir disfuncionalidades en forma inmediata, mostrar resultados positivos, estudiar de manera concreta la necesidad de recursos, etc.). Es importante que se trabaje coordinadamente y se planifique específicamente un método de implementación gradual de la reforma a partir de ciertos criterios específicos (algunos

de los cuales se han mencionado en el desarrollo de este estudio), determinando dónde se comenzará, qué tipo de evaluación y cada cuánto tiempo se realizarán estudios de seguimiento, quiénes estarán a cargo del seguimiento, etcétera.

Como acción sostenida en el tiempo es importante también determinar qué tipo de evaluaciones en su conjunto se realizarán y cómo se difundirán sus resultados, no sólo a las instancias vinculadas en forma directa con la reforma, sino también a la sociedad civil en su conjunto, de forma tal de generar una visión positiva sobre el proceso que logre respaldo social hacia la reforma y sus resultados.

En definitiva, es importante para potenciar la realidad normativa y consolidar el liderazgo que se considera necesario de parte del Poder Judicial de la Federación, determinar un plan que establezca responsabilidades concretas (tanto a nivel de supervisión como de ejecución), áreas de trabajo específicas, costos presupuestarios que deberán cubrirse y resultados esperados en distintos periodos de tiempo. La elaboración inicial de un plan con estas características permitirá, a nivel interno, realizar un seguimiento concreto a la implementación que permita identificar las dificultades y superarlas en forma más inmediata y, a nivel externo, difundir los resultados producidos y generar apoyos y consensos para profundizar el proceso.

ANEXO
DIRECTORIO DE SERVIDORES PÚBLICOS Y
ACADÉMICOS ENTREVISTADOS

JUECES Y MAGISTRADOS DEL
PODER JUDICIAL FEDERAL ENTREVISTADOS
(Por orden alfabético)

Distrito Federal

Juez Antonio González García
Juzgado Octavo de Distrito de Procesos Penales Federales
en el Distrito Federal, Reclusorio Sur

Lic. Beatriz Moguel Ancheita
Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Juan José Olvera López
Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Jueza Martha Llamilé Ortiz Brena
Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal
en el Distrito Federal del Primer Circuito

Chiapas

Mgdo. Carlos Arteaga Álvarez
Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Tuxtla
Gutiérrez

Mgdo. Gilberto Díaz Ortiz

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Tuxtla Gutiérrez

Mgdo. Juan Moreno Miramontes

Segundo Tribunal Unitario Vigésimo Circuito, Tuxtla Gutiérrez

Juez Eduardo Javier Sáenz Hernández

Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales Vigésimo Circuito, Cintalapa

Mgda. Martha Olivia Tello Acuña

Coordinadora del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Tuxtla Gutiérrez

Juez Ruperto Triana Martínez

Juzgado Primero de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales Vigésimo Circuito, Cintalapa

Jalisco

Mgdo. José Félix Dávalos Dávalos

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, Guadalajara

Juez Gerardo Eduardo García Anzures

Juzgado Quinto de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco Tercer Circuito, Puente Grande

Juez Francisco Miguel Padilla Gómez

Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco Tercer Circuito, Puente Grande

Mgdo. Hugo Ricardo Ramos Carreón

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, Guadalajara

Mgdo. José Guadalupe Torres Morales

Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito, Guadalajara.

Baja California

Juez Jacinto Ramos Castillejos

Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Baja California, Tijuana

Mgdo. José Luis Delgado Gaytán

Quinto Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito, Tijuana

Jueza Blanca Evelia Parra Meza

Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Baja California, Tijuana

SERVIDORES PÚBLICOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
FEDERAL, DEL INSTITUTO FEDERAL DE LA DEFENSORÍA
PÚBLICA Y DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Lic. Gerardo Bastida Sanmiguel

Secretario de Gestión de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal

Lic. Alberto Bazbaz Sacal

Ex Director General de Control de Procesos de la Procuraduría General de la República

Lic. Luis Bolaños Martín

Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal

Mgdo. Jorge Antonio Cruz Ramos

Director General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal

Mgdo. César Esquinca Muñoa

Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública

María de Lourdes Margarita García Galicia

Secretaria Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal

Lic. Alejandro Guerrero Glyka

Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal

Lic. Jabes Areli Pascacio Aguilar

Delegada en Chiapas del Instituto Federal de la Defensoría Pública

Lic. José Antonio Polo

Coordinador de Asesores de la Secretaría de Seguridad Pública

Lic. Marco Antonio Ramos Morales

Delegado en Jalisco del Instituto Federal de Defensoría Pública

Lic. Elva Alicia Sánchez Domínguez

Subdelegada de Procedimientos Penales de la Procuraduría General de la República, Delegación Chiapas

ACADÉMICOS Y LITIGANTES

José Antonio Caballero

Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia

José Ángel Canela

Universidad de California, Berkeley

Raúl Cárdenas Rioseco

Abogado Litigante

Christian Courtis

Comisión Internacional de Juristas

Héctor Fix Fierro

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Fernando Gómez-Mont

Zinser, Esponda y Gómez-Mont, Abogados. S.C.

Julio Hernández Pliego

Hernández Pliego, Abogados. S.C.

Sergio López Ayllón

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Ana Laura Magaloni

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Jacqueline Martínez

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Carlos Natarén

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Alfonso Oñate

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Jorge Mario Pardo Rebolledo

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito

Carlos Ríos

Pro Derecho

Miguel Sarre

Instituto Tecnológico Autónomo de México

Miguel Treviño

Grupo Reforma

Arturo Zaldívar Lelo de la Rea

Zaldívar y Aramburu

Guillermo Zepeda Lecuona

Centro de Investigación para el Desarrollo

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

Cristián Riego

Cristián Hernández

Leticia Lorenzo

Mauricio Duce

Susana Camacho Maciel

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Jan Perlin

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN DE LO JURÍDICO DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Mara Gómez
Jerónimo Díaz
Tania Luna
Andrea Meraz

**BIBLIOTECA DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en diciembre de 2008 en los talleres de Imprenta Juventud, S.A. de C.V., Antonio Valeriano núm. 305-A, Col. Liberación, Delegación Azcapotzalco, C.P. 02910, México, D.F. Se utilizaron los tipos Garamond de 12.5, 11 y 9 puntos y Gill Sans de 24 y 18 puntos. La edición consta de 8,000 ejemplares impresos en papel cultural de 90 grs.