

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**PROCURACIÓN DE JUSTICIA: MÉTODOS DE TRABAJO Y LA RELACIÓN
ENTRE LA POLICÍA Y EL MINISTERIO PÚBLICO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN PABLO PATRICIO GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. ANA LAURA MAGALONI KERPEL

CIUDAD DE MÉXICO

2020

A mis padres y mis hermanos.

Agradecimientos

Casi me parece un absoluto despropósito intentar expresar mi sentir en unas cuantas líneas, siendo tan frío y malo para expresar mi sentir como lo soy. Sin embargo, sería una falta de mi parte no reconocer las contribuciones de algunas personas que fueron torales para mi desarrollo como profesional y como persona. Sin ellas, este trabajo no hubiera sido posible y por ello les estaré eternamente agradecido:

A mis padres, por apoyarme incondicionalmente en mi desarrollo académico e intelectual, pero, sobre todo, porque a ellos les debo todo lo que soy. Este trabajo es tanto fruto de su esfuerzo como del mío.

A mis hermanos, José Antonio y José María, cuyo ejemplo me sirve como inspiración para superarme todos los días. De alguna forma, este trabajo es resultado de mi deseo por ser su inspiración tanto como ellos han sido la mía.

A Jimena, Moisés, Óscar e Isaac, porque en cada uno de ellos he encontrado un ejemplo a seguir y un pilar sobre el cual apoyarme cuando el ímpetu de mi espíritu mengua. Me siento muy afortunado por su amistad y más aún de que me estimen tanto como yo a ellos. Ellos fueron fundamentales en esta etapa, que culmina con este trabajo, y lo serán mientras me permitan regocijarme con su compañía y nutrirme de su espíritu. Solo espero algún día poder pagarles lo que han hecho por mí.

A Alberto Luis, mi mejor amigo, porque me ha demostrado, a través de la confianza y del apoyo, lo que significa la amistad y el cariño incondicional. Además, le tengo que agradecer algo que, para mí, es muy importante: ayudarme a mantenerme fiel a mí mismo.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1.....	3
1.1. Impunidad en México.....	3
1.2. El funcionamiento del Ministerio Público.....	10
Capítulo 2.....	16
1.2. Métodos de investigación en homicidios.....	23
Capítulo 3.....	27
Conclusión.....	33
Referencias.....	36

Introducción.

No es muy aventurado afirmar que la impunidad es uno de los problemas más grandes que enfrenta estado mexicano en la actualidad. La incidencia delictiva ha tenido un aumento generalizado desde la década de los 80 hasta la fecha y la capacidad del sistema de procuración de justicia para enfrentarla ha permanecido muy baja, lo cual resulta necesariamente en altos niveles de impunidad. Sin duda alguna, el sistema de procuración de justicia se encuentra absolutamente colapsado y su capacidad para procesar los delitos, sobre todo delitos de alto impacto, es muy poca.

Partiendo de la idea hobbesiana de que la finalidad del Estado es garantizar la seguridad de sus ciudadanos al costo de su libertad, apartándolos del estado de naturaleza, es posible afirmar que el problema de impunidad en México es un problema relacionado con la misma legitimación del estado. Sin duda, la situación actual de impunidad en México, particularmente en lo relativo a los delitos más graves como el homicidio, recuerda a un estado de naturaleza en el que no existía consecuencia alguna para los actos de los individuos.

En el 2018, la violencia en México alcanzó su punto registrado más alto, debido a un aumento en la tasa de homicidios y una disminución en el número de condenas por el delito, que terminaron por aumentar la impunidad en el delito de homicidio. La impunidad en este delito particular tiene un impacto importante en el tejido social, por lo que es de suma importancia que el Estado se haga cargo de reprimir estas conductas. Sin embargo, el estado es cada vez más ineficiente enfrentando este tipo de delitos.

Esto quiere decir que el Estado ha fallado en cumplir una de sus labores más importantes: garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Se estima que, por cada 100 casos de homicidio, únicamente el cinco por ciento alcanzan una condena.¹ Esto quiere decir que el esclarecimiento de los hechos en los casos de homicidio es una excepción y no la regla. El funcionamiento de los ministerios públicos sigue siendo el mismo que en el régimen político autoritario, que en

¹ Animal Político, “Matar en México: impunidad garantizada”, publicado el 19 de junio del 2018, consultado el 20 de agosto de 2020. <https://www.animalpolitico.com/muertos-mexico-homicidios-impunidad/>

realidad funcionaba como una herramienta de control político, por lo cual no están diseñadas para enfrentar un amplio volumen de delitos y realizar investigaciones criminales científicas.

En el modelo de investigación actual, la actuación de la fiscalía y las policías de investigación está lejos del óptimo. Existen múltiples deficiencias que terminan por perjudicar la probabilidad de esclarecer un homicidio: no es rara la contaminación de la escena del crimen, el mal procesamiento de evidencia, la corrupción en todos los niveles del procedimiento y la tortura como medio para obtener una confesión. Todas estas deficiencias son herencias del sistema mixto inquisitivo, que fue creado en un contexto de baja incidencia delictiva y de una centralización del poder político². En la actualidad, el sistema de procuración de justicia es tan deficiente que resolver los homicidios cometidos a nivel nacional entre 2010 y 2016 tardaría 124 años³.

La solución del estado mexicano al problema de impunidad fue la reforma constitucional en materia penal de 2008, la cual cambió el proceso penal de uno de corte mixto inquisitivo a uno de corte adversarial y acusatorio. Así, se modificaron algunos artículos constitucionales y se implementó un código procedimental nacional, reemplazando a los códigos federal y estatales en materia procesal penal. En términos generales, el objetivo de la reforma y el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales era crear un modelo que fuera mucho más garantista que el pasado modelo inquisitivo, de tal forma que se reconocieron varios derechos fundamentales tanto del imputado como de la víctima. Asimismo, uno de los propósitos de la reforma era cambiar la estructura del proceso en aras de tener un impacto positivo en la incidencia delictiva y la impunidad.

Sin embargo, a cuatro años de su implementación en todo el país, la reforma aún no ha tenido un impacto positivo en la reducción de los niveles de violencia e impunidad. La incidencia delictiva ha ido en aumento y la capacidad del sistema para procesar estos delitos sigue relativamente constante desde finales del siglo pasado. Sin duda alguna, el problema no está en el texto constitucional o en las disposiciones procesales, sino en el modelo de trabajo de

² Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007) 3 <http://www.cide.edu>.

³ Animal Político, “Matar en México: impunidad garantizada”, publicado el 19 de junio del 2018, consultado el 20 de agosto de 2020. <https://www.animalpolitico.com/muertos-mexico-homicidios-impunidad/>

las policías y el Ministerio Público, que ha fallado en adaptarse a las exigencias del nuevo modelo acusatorio y adversarial.

El propósito de este documento es analizar el fenómeno de la impunidad y el funcionamiento actual de los ministerios públicos, con el propósito de identificar problemas actuales de la etapa de investigación que impidan al sistema de procuración de justicia tener un impacto positivo en la tasa de impunidad.

Los niveles de impunidad en el caso particular de México son alarmantes, considerando la incidencia delictiva y la casi nula respuesta del sistema de procuración de justicia. Por ello, el presente documento tiene como finalidad estudiar la impunidad vinculada con la ineficiencia del sistema de procuración de justicia y responder a la pregunta ¿por qué el sistema de procuración de justicia mexicano ha fallado en reducir los niveles de impunidad penal en México? La hipótesis de este documento es que las dinámicas de trabajo en la etapa de investigación han permanecido inalteradas incluso después de la reforma de 2008: la relación entre el Ministerio Público y la policía sigue estando caracterizada por la forma y la subordinación, lo cual resulta en altos niveles de ineficiencia en la investigación.

Capítulo 1.

1.1. Impunidad en México.

En México, uno de los más grandes problemas actuales es el incremento en la incidencia delictiva y un sistema de procuración de justicia incapaz de enfrentarlo. De acuerdo con Ana Laura Magaloni, a partir de 1980, la incidencia delictiva en la Ciudad de México empezó a incrementar de manera acelerada a causa de la crisis económica y el deterioro del sistema político.⁴ Ante el incremento de la delincuencia, el sistema de procuración de justicia de la dictadura, caracterizado por asimilarse más a un método de control político que a uno de investigación criminal, ha sido altamente ineficiente en la persecución de los delitos, lo cual resulta necesariamente en altos niveles de impunidad. En efecto, si la incidencia delictiva tiene una tendencia creciente y el sistema no se ajusta en consecuencia, entonces la impunidad

⁴ Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007) 3 <http://www.cide.edu>.

necesariamente va en aumento. Esto quiere decir que un sistema penal ineficiente es un sistema que genera impunidad.

En ese sentido, es importante considerar que la impunidad es un fenómeno multidimensional que se manifiesta en diversas etapas del sistema y tiene diversas causas y efectos. Para determinar en qué medida es ineficiente el sistema de procuración de justicia, es necesario descomponer el concepto de impunidad, analizar las distintas cifras con las cuales se busca medir dicho fenómeno en sus distintos niveles y determinar qué representan esos números en la práctica.

Elisenda Calvet Martínez define la impunidad en sentido amplio como la “no persecución penal de determinadas conductas de acción u omisión que pertenecen a la categoría de los delitos comunes pero que por distintos motivos no son castigadas.”⁵ Ahora bien, con base en la definición de la autora, es posible afirmar que el concepto de impunidad está intrínsecamente vinculado con la falta de responsabilidad penal por la comisión de delitos, particularmente, la falta de castigo. En efecto, para que exista impunidad, son necesarias dos cosas: 1) una conducta que sea considerada como delito por el sistema penal y 2) que esa conducta no sea sancionada.

En ese sentido, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) establece que la impunidad es

la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.⁶

⁵ Elisenda Calvet Martínez, "Impunidad (Ausencia De Castigo)", *Eunomía. Revista En Cultura De La Legalidad* 10 (2016), <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3054/1751>.

⁶ *Organización de las Naciones Unidas*, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad,” 8 de febrero de 2005, <http://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>

Esta definición es más amplia que la anterior, pero ambas definiciones se refieren al mismo tipo de fenómeno: a conductas que un sistema jurídico determinado considera reprochables y a la falta de una sanción para dichas conductas.

En consideración de las diferentes definiciones proporcionadas, para los efectos de esta investigación, la impunidad en sentido amplio debe definirse, por el resultado inadecuado de un procedimiento penal, como la *ausencia de responsabilidad para el comisor de un delito y de justicia para la víctima u ofendido*. Esta definición comprende los factores más importantes: la comisión de una conducta ilícita y la ausencia de responsabilidad, pero está enfocada en el ámbito penal. Ahora bien, respecto de la definición planteada, es necesario mencionar que con *responsabilidad* busca incluirse tanto la condena como los métodos alternos de resolución de conflictos y que, en este caso, la justicia se refiere al esclarecimiento de los hechos y a una eventual reparación del daño causado.

Esta definición, sin embargo, corresponde a una noción *amplia* de impunidad, que comprende todos los delitos penales para los cuales no hay castigo. Sin embargo, de acuerdo con Restrepo y Cuéllar, existen diferentes tipos de impunidad que no pueden compararse, ya que dependen de situaciones distintas y no todos son responsabilidad directa del sistema penal.⁷ Entonces, para determinar en qué medida es ineficiente el sistema de procuración de justicia, es necesario estudiar los distintos tipos de impunidad.

En ese sentido, las autoras distinguen entre la criminalidad oculta o cifra negra y el crimen reportado o conocido por la autoridad⁸. La primera resulta en lo que las autoras denominan *impunidad social*, mientras que la segunda corresponde a la *impunidad penal*. La lógica detrás de dicha distinción es que corresponden a distintos fenómenos, a pesar de que ambas categorías corresponden a la impunidad en general. Por un lado, la impunidad social no es idónea para medir la ineficiencia del sistema de justicia penal, ya que corresponde a delitos que nunca entraron al sistema, es decir, que no fueron denunciados. La denominada impunidad

⁷ Elvira María Restrepo y Mariana Martínez Cuéllar, "Impunidad Penal: Mitos Y Realidades", *Documentos CEDE*, 2004, https://www.researchgate.net/publication/5006157_Impunidad_Penal_Mitos_Y_Realidades#:~:text=El%20tema%20de%20la%20impunidad,del%2090%25%20a%2099%25.

⁸ Elvira María Restrepo y Mariana Martínez Cuéllar, "Impunidad Penal: Mitos Y Realidades", *Documentos CEDE*, 2004, https://www.researchgate.net/publication/5006157_Impunidad_Penal_Mitos_Y_Realidades#:~:text=El%20tema%20de%20la%20impunidad,del%2090%25%20a%2099%25.

penal, por otro lado, comprende todos los delitos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento y que no resultaron en una responsabilidad penal del responsable, sea ésta una condena o una salida alternativa. Por ello, la impunidad penal está vinculada de manera estrecha con la eficiencia del sistema de procuración de justicia.

Ahora bien, considerando únicamente los delitos que son del conocimiento de la autoridad, también es necesario distinguir las distintas etapas en las que puede producirse la impunidad. En un estudio realizado por la Universidad de las Américas Puebla, investigadores estudiaron la cadena impune, que se refiere a la trayectoria que va desde el inicio de la averiguación previa hasta el momento de la sentencia. La investigación establece que, en 2018, hubo 1,532,403 carpetas de investigación abiertas a nivel nacional. Sin embargo, solamente hubo 172,695 causas penales abiertas en primera instancia y 45,769 sentencias registradas en las causas penales en primera instancia.⁹ En número de sentencias comparadas con la totalidad de las carpetas de investigación abierta es dramáticamente inferior y la reducción más dramática surge en la etapa de investigación penal, lo cual representa un indicio de que el área más vulnerable del proceso penal es la carpeta de investigación, que está a cargo del Ministerio Público.

En ese sentido, la investigación dice lo siguiente:

[s]e esperaría, en el escenario ideal, que la cadena impune fuera una cadena ligeramente escalonada en orden descendiente. Sin embargo, las enormes diferencias entre los escalones hablan de ineficiencias e inconsistencias que llevan a que sólo un porcentaje mínimo de los delitos cometidos reciban una sanción.¹⁰

En efecto, en un escenario ideal, se esperaría que el número de carpetas de investigación no distara tanto de las causas penales abiertas o de las sentencias de primera instancia. Sin embargo, solamente el 3% de los presuntos delitos y delitos registrados en procuradurías llegan a

⁹ Juan Antonio Le Clercq Ortega and Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *La Impunidad Subnacional En México Y Sus Dimensiones*, primera edición. (Cholula: Universidad las Américas Puebla, 2018). https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

¹⁰ Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *La Impunidad Subnacional En México Y Sus Dimensiones*, 1st ed. Cholula (Universidad las Américas Puebla, 2018) 46, https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

sentencias de primera instancia, por lo que es presumible que cerca del 97% restante termina en impunidad.

Sin duda, estas cifras son alarmantes, pero no reflejan con absoluta fidelidad la realidad acerca de la eficiencia del sistema de procuración de justicia. De acuerdo con Cosacov, la impunidad cero es en realidad un mito y no un programa realizable¹¹. En efecto, es necesario considerar que ni en los países con mayor capacidad de procesamiento de delitos existen modelos que garanticen la impunidad cero. En ese sentido, es importante considerar dos factores: 1) que los sistemas de justicia penal tienen recursos limitados que impiden cumplir con toda la demanda de justicia y 2) que existen delitos investigables y no investigables, en función de las posibilidades de esclarecer con éxito los hechos¹², ya que existen delitos que *a priori* tienen poca o nula probabilidad de esclarecimiento. Con base en ello, el Ministerio Público debe tomar en consideración que sus recursos, como el tiempo y el dinero, son limitados y, en consecuencia, debe desarrollar criterios para determinar a cuáles delitos dar prioridad. Un buen parámetro podría atender al impacto del delito y a la probabilidad de esclarecer los hechos.

Entonces, considerando que la impunidad cero no es un buen parámetro para medir la impunidad, es posible afirmar que, efectivamente, contrastar el número total de presuntos delitos cometidos que son conocidos por el Ministerio Público y el número de sentencias emitidas no es un método idóneo para identificar el alcance de la impunidad, ya que no considera el tipo de delito y la probabilidad esclarecer los hechos, además de los medios alternativos de resolución de controversias en materia penal. Por ello, para conocer dicho alcance de manera más certera, es necesario analizar las cifras en delitos de alto impacto, en los cuales el Ministerio Público debería concentrar sus esfuerzos, siempre considerando la probabilidad de esclarecer los hechos.

Además, algunos estudios indican que medir la impunidad con base en el número de condenas en relación con el total de delitos tiene algunos incentivos perversos, ya que generan altas tasas de impunidad que, por un lado, no reflejan la realidad con fidelidad y, por otro lado,

¹¹ Ricardo J. Mendaña, “El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal,” *Cuadernos del Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal*, no. 2 (Abril 2005) Disponible en: <https://inecip.org/documentos/ricardo-mendana-el-ministerio-publico-y-la-direccion-de-la-investigacion-criminal/>.

¹² Ricardo J. Mendaña, “El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal,” *Cuadernos del Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal*, no. 2 (Abril 2005) Disponible en: <https://inecip.org/documentos/ricardo-mendana-el-ministerio-publico-y-la-direccion-de-la-investigacion-criminal/>.

pueden causar que la confianza del ciudadano en el sistema de procuración de justicia tenga una tendencia decreciente, desincentivando la denuncia y aumentando así la cifra negra¹³.

Para evitar este tipo de problema, es necesario calcular la impunidad en delitos de alto impacto sin considerar la criminalidad oculta, que no es del conocimiento de la autoridad. En ese sentido, de acuerdo con Lecuona y Jiménez, el homicidio es un indicador fundamental para medir la violencia y la calidad de vida en una sociedad determinada, ya que 1) su medición suele ser muy precisa debido a que la cifra negra en este tipo de delito es considerablemente menor a otros delitos y 2) es un delito de alto impacto del cual el Ministerio Público debe hacerse cargo,¹⁴ ya que representa una lesión importante al tejido social además de la pérdida de una vida humana que es valiosa en sí misma. En ese sentido, los autores establecen que

los efectos del homicidio doloso van más allá de la pérdida de una vida humana, ya que permea en las vidas de los familiares de las víctimas y de toda la comunidad, quienes puede ser descritas como ‘víctimas secundarias’. Además, crea un ambiente violento con un impacto negativo en la sociedad, la economía y las instituciones.¹⁵

Sin duda, en casos de tal impacto social, debería ser la prioridad del estado castigar al responsable y garantizar la justicia para los ofendidos, sea ésta una reparación del daño o el mero esclarecimiento de los hechos.

Ahora bien, considerando la totalidad de delitos de homicidio cometidos y la totalidad de condenas por este delito, es posible calcular la impunidad penal por homicidios alrededor del mundo. De acuerdo con Lecuona, el continente americano tiene la impunidad promedio más alta, con un 76%, mientras que el promedio europeo es de apenas 19% y el promedio mundial es cercano al 57%.¹⁶ Esto quiere decir que el continente americano no solamente es el peor

¹³ Elvira María Restrepo y Mariana Martínez Cuéllar, "Impunidad Penal: Mitos Y Realidades", *Documentos CEDE*, 2004,

https://www.researchgate.net/publication/5006157_Impunidad_Penal_Mitos_Y_Realidades#:~:text=El%20tema%20de%20la%20impunidad,del%2090%25%20a%2099%25.

¹⁴ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad Frente Al Homicidio Doloso En México* (Impunidad Cero, 2016).

¹⁵ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad En Homicidio Doloso En México: Reporte 2019* (Impunidad Cero, 2019).

¹⁶ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad En Homicidio Doloso En México: Reporte 2019* (Impunidad Cero, 2019).

continente en términos de capacidad y eficiencia de procesar delitos de alto impacto como lo es el homicidio, sino que la diferencia con el promedio mundial es de casi veinte puntos porcentuales. Además, de los 51 países analizados, México se posiciona como el octavo país con mayor impunidad, con una alarmante tasa promedio del 82,3% entre 2010 y 2014.¹⁷

Asimismo, entre 2007 y 2014, el incremento constante en la tasa de homicidios y el estancamiento en el número de condenas produjeron un aumento del 43,7% en la tasa de impunidad¹⁸. En efecto, Lecuona menciona que “independientemente de si en el país se registraron 10,253 homicidios (2007) o 22,852 (2011), el número de condenas por homicidio doloso se mantuvo en un rango entre 4,357 (2012) y 4,803 (2005).”¹⁹ Esto quiere decir que el sistema de procuración de justicia no ha ajustado su capacidad para procesar casos de homicidio a pesar de que la incidencia delictiva va en aumento, causando un incremento considerable en la impunidad.

Sin duda, el nivel de impunidad en México está relacionado con una deficiencia en el proceso penal, particularmente en la etapa de investigación. En efecto, la cadena de impunidad indica que son pocos los delitos que llegan a la etapa de vinculación a proceso, incluso considerando que algunos delitos son no investigables. La investigación inicial es un pilar esencial para el proceso penal, ya que es en esta etapa que se generan los datos de prueba necesarios para alcanzar una condena y el esclarecimiento de los hechos. La deficiencia en esta etapa es preocupante, considerando que no solamente no produce los elementos necesarios para condenar, sino que son pocos los casos que son vinculados a proceso, a pesar de que el estándar es mucho menor. Por ello, el Ministerio Público ha sido incapaz de satisfacer la demanda de justicia incluso en los delitos de más alto impacto como lo es el homicidio, por lo cual no es aventurado afirmar que el sistema de procuración de justicia no funciona (como debería), a pesar de la reforma de 2008. Por ello, es necesario analizar el funcionamiento del Ministerio Público para identificar razones para el mal funcionamiento de sus atribuciones.

¹⁷ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad Frente Al Homicidio Doloso En México* (Impunidad Cero, 2016).

¹⁸ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad Frente Al Homicidio Doloso En México* (Impunidad Cero, 2016).

¹⁹ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad Frente Al Homicidio Doloso En México* (Impunidad Cero, 2016).

1.2. El funcionamiento del Ministerio Público.

En las civilizaciones modernas, la comisión de un delito desencadena una serie de actuaciones del estado encaminadas a operar la consecuencia de derecho prevista por la ley penal para el hecho ilícito. Estas actuaciones pueden ser referidas en términos generales como *persecución penal*. Al respecto, Fernando Gascón dice que por “persecución penal hay que entender el conjunto de actuaciones que desarrollarán los poderes públicos, en cuanto tienen conocimiento de la comisión de una conducta punible, que permitirán, en último término, operar la consecuencia jurídica prevista sobre quien resulta ser responsable”.²⁰ La realización de una pena prevista en la ley, el cumplimiento de la amenaza realizada por el estado, es una de las funciones principales del estado y es fundamental para la legitimación su existencia.

Entonces, la función de persecución penal comprende todo el procesamiento del delito, desde que la autoridad conoce del hecho, hasta que se impone la consecuencia de derecho prevista para una determinada conducta delictiva. En suma, comprende todo el proceso penal, desde la apertura de la carpeta de investigación, hasta la terminación del procedimiento, ya sea por la emisión de una sentencia o la terminación del proceso por cualquier otro medio alternativo.

En México, el Ministerio Público es uno de los elementos que desempeña un rol protagónico en este conjunto de actuaciones conocido como persecución penal. De hecho, desempeña, *grosso modo*, uno de los roles más importantes para el proceso penal: servir de puente entre el mundo fáctico y el mundo jurídico. En el cumplimiento de este rol, el Ministerio Público cumple distintas funciones, dentro de las cuales existen dos de suma relevancia: por un lado, la dirección funcional de la investigación penal y, por otro lado, la representación de los intereses del estado como parte acusadora en un eventual juicio penal. Estas labores son igualmente fundamentales para el proceso penal, cuyo fin es el esclarecimiento de los hechos y la atribución de responsabilidad para el comisor del delito, pero el Ministerio Público ha demostrado ser deficiente sobre todo en una: la investigación penal.

²⁰ Fernando Gascón Inchausti, "Características De Los Grandes Sistemas De Investigación Penal Del Derecho Comparado", *Cuadernos Digitales De Formación*, 4/2011, *Instrucción Penal En El Derecho Comparado.*, 2011, <https://eprints.ucm.es/26599/>.

Ahora bien, la persecución penal es desempeñada en términos generales por el estado en su conjunto. Sin embargo, los modelos de investigación determinarán los órganos que estarán a cargo de las diversas etapas del proceso penal. De acuerdo con Gascón, hace algunas décadas, solamente existían dos modelos principales de investigación: el modelo continental y el modelo angloamericano. Sin embargo, en años recientes, la hibridación entre sistemas ha resultado en tantos modelos como hay sistemas jurídicos.²¹

En ese sentido, antes de la reforma de 2008, México tenía un sistema propio de carácter mixto inquisitivo, ya que no tenía algunas de las características propias del modelo inquisitivo puro. De igual forma, después de la reforma constitucional, México implementó el actual sistema de procuración de justicia, que está caracterizado por una etapa de juicio oral propia del modelo adversarial puro y por una etapa de investigación con características del modelo inquisitivo, de forma tal que puede ser considerado un sistema mixto de corte adversarial.

En la actualidad, es común identificar lo acusatorio como el ideal procesal y lo inquisitivo como todos los vicios y deficiencias del proceso penal, sin embargo, dicha apreciación es reduccionista e incorrecta.²² El sistema inquisitivo puro heredó a los sistemas de corte mixto acusatorio moderno dos elementos: el principio de acusación pública y la búsqueda de la verdad histórica como finalidad del proceso,²³ ya que el sistema acusatorio puro estaba diseñado con base en un principio de acusación completamente privada y la resolución de controversias como fin del proceso²⁴.

Asimismo, a diferencia de los sistemas acusatorios en los que el juicio oral, público y adversarial es una garantía de debido proceso en sí mismo, los modelos inquisitivos desarrollaron la metodología del expediente como control político de los jueces inquisidores y

²¹ Fernando Gascón Inchausti, "Características De Los Grandes Sistemas De Investigación Penal Del Derecho Comparado", *Cuadernos Digitales De Formación*, 4/2011, *Instrucción Penal En El Derecho Comparado.*, 2011, <https://eprints.ucm.es/26599/>.

²² Lorena Bachmaier Winter, "SISTEMAS PROCESALES: LA HORA DE SUPERAR LA DICOTOMÍA ACUSATORIO-INQUISITIVO," *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, no. 24 (Redalyc, 2009) <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222968008>. 196

²³ Pablo Héctor González Villalobos, "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México", *Working Paper Series* 14 (2015), https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.

²⁴ Pablo Héctor González Villalobos, "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México", *Working Paper Series* 14 (2015), https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.

sus amplias atribuciones²⁵. En el caso mexicano, como medio de control del Ministerio Público, aunque este control se asimilara a la mera ficción. Al tener facultades tan amplias, el modelo inquisitivo requiere mucha mayor formalidad que en los procesos adversariales para poder supervisar la labor del juez o ministerio público y minimizar la comisión de abusos de poder.

Con base en esta misma lógica, surgen en el sistema inquisitivo variados medios de impugnación cuya finalidad era supervisar la legalidad del expediente, que representaba la garantía del debido proceso, y el sistema de prueba tasada como un medio de control adicional.²⁶ Sin duda, los modelos inquisitivos requieren, por su diseño, mucha mayor formalidad que los sistemas acusatorios, lo cual puede resultar en que el fondo sea eclipsado por la forma²⁷, como efectivamente sucedía en el sistema mixto inquisitivo mexicano, en el que las formalidades eran más importantes que el hallazgo de la verdad.

Ahora bien, la labor investigativa en el modelo mexicano previo a la reforma de 2008 estaba a cargo de procuraduría de justicia. La dirección de la investigación, entendida como el conjunto de actuaciones tendientes a la recolección de datos que permitan el hallazgo de la verdad y una eventual condena, le corresponde al Ministerio Público. Esto quiere decir que es el Ministerio Público quien está a cargo de guiar la investigación y con el apoyo de la policía de investigación y los servicios periciales, quienes están encargados de la compilación de pruebas. Si las pruebas compiladas por la investigación dirigida por el Ministerio Público eran suficientes para atribuir responsabilidad penal a una persona, entonces éste se encarga de ejercitar la acción penal ante el juez y actúa como ente acusador. Es decir, el Ministerio Público funciona como investigador y como acusador. A diferencia de los sistemas inquisitivos puros, no existía una única autoridad encargada de investigar, acusar y juzgar, ya que ésta última función estaba reservada para el juez. Sin embargo, en términos reales, el juicio era una simulación y los jueces estaban subordinados al Ministerio Público.

²⁵ Pablo Héctor González Villalobos, "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México", *Working Paper Series* 14 (2015), https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.

²⁶ Pablo Héctor González Villalobos, "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México", *Working Paper Series* 14 (2015), https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.

²⁷ Pablo Héctor González Villalobos, "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México", *Working Paper Series* 14 (2015), https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.

De acuerdo con la Dra. Magaloni, este modelo tiene varios problemas destacables que impactan a la procuración de justicia de manera importante, dentro de los cuales existen dos relevantes: por un lado, no existe diferenciación entre la investigación policiaca y la acusación formal ante el juzgador, ya que ambos están a cargo del ministerio público. Según la autora, esto representa un problema porque es un abogado quien establece la estrategia de investigación, sin que éste tenga la capacitación necesaria para desempeñarse como detective, lo cual ha impactado negativamente en la capacidad de realizar la investigación penal con eficiencia.²⁸ Por otro lado, la autora considera que el valor probatorio de la averiguación previa está injustificado, ya que todas las pruebas que obran en el expediente son consideradas pruebas del juicio de manera automática, sin supervisión alguna del juez, lo cual representa un desequilibrio de las partes.²⁹ Sin embargo, este segundo problema se vuelve menos relevante en el sistema de corte acusatorio posterior a la reforma de 2008.

Además, la autora atribuye al sistema penal previo a la reforma dos características: 1) una procuraduría a puertas cerradas que operaba de manera arbitraria y sin ninguna consecuencia legal o política y 2) unos poderes judiciales subordinados al poder ejecutivo, representado por el Ministerio Público, que convalidaban las actuaciones arbitrarias de la procuraduría de justicia.³⁰ Debido a la arbitrariedad del Ministerio Público, la investigación de los delitos consistía, en su gran mayoría, en coacción, intimidación y tortura para lograr una prueba confesional del presunto responsable que, además, era considerada suficiente para condenar al imputado³¹.

Esta dependencia en la arbitrariedad y las pruebas confesionales, resultaron necesariamente en altos niveles de corrupción adentro de las procuradurías, además de la ineficiencia en la investigación. En ese sentido, Ana Laura Magaloni menciona lo siguiente:

las policías y ministerios públicos no tuvieron la capacidad de profesionalizarse, ni de elevar la calidad de sus investigaciones criminales. La justicia penal

²⁸ Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007), <http://www.cide.edu>.

²⁹ Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007), <http://www.cide.edu>.

³⁰ Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007), <http://www.cide.edu>.

³¹ Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007), <http://www.cide.edu>.

mexicana se convirtió en una justicia dependiente de testimonios y confesiones. La recolección de evidencia con mayor grado de objetividad, como el análisis de sangre, la dactiloscopia, la balística, la medicina forense, no fue necesaria. La confesión como ‘prueba reina’ era suficiente para condenar a cualquier posible sospechoso.³²

En efecto, la mayor afectación del sistema previo a la reforma de 2008 a la etapa de investigación fue privarla de la profesionalización de sus operadores y del desarrollo de métodos de trabajo eficientes para la investigación de los delitos. En ese sentido, es posible afirmar que la procuración de justicia en México no estuvo preparada para el incremento en el índice delictivo a partir de la década de los 80s porque no funcionaba como un sistema de justicia, sino como una herramienta de control político que dependía completamente de la arbitrariedad. Este problema fue una de las razones por las cuales el sistema de procuración de justicia mexicano sufrió una reforma constitucional exhaustiva en 2008.

La reforma constitucional, siguiendo la iniciativa de los códigos de algunos estados de la República y de distintos países, implementó un sistema mixto de corte acusatorio y adversarial, con algunos elementos propios del sistema inquisitivo, como lo son la segunda instancia, el principio de acusación pública y el esclarecimiento de los hechos como propósito del proceso.³³ Asimismo, la estructura del proceso cambia: el nuevo proceso penal está compuesto por tres etapas: 1) la etapa de investigación, dividida a su vez en la investigación inicial o desformalizada y la complementaria o formalizada; 2) la etapa intermedia, en la cual se depuran los hechos que serán materia del juicio y se admiten pruebas, y 3) el juicio oral, en el cual se desahogan las pruebas utilizando el método contradictorio y se les asigna un valor probatorio.

En ese sentido, la etapa de investigación sufrió cambios considerables a raíz de la reforma. En términos generales, la investigación se convirtió en una etapa más flexible y

³² Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007), <http://www.cide.edu>.

³³ Pablo Héctor González Villalobos, "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México", *Working Paper Series 14* (2015), https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.

desformalizada³⁴. La carpeta de investigación sustituye a la averiguación previa: las formalidades del expediente escrito como garantía del debido proceso son innecesarias porque ahora la legalidad de las actuaciones del Ministerio Público es controlada por un juez de control y porque ahora esas pruebas deben ser desahogadas en una audiencia de juicio oral, contradictorio y público para determinar su valor probatorio. Asimismo, el nuevo proceso penal es mucho más garantista: los derechos del imputado tienen mucha mayor relevancia que en el antiguo sistema, de tal suerte que el imputado tiene derecho a un abogado y tiene acceso a la carpeta de investigación desde etapas tempranas del proceso, entre otros derechos fundamentales.

Sin embargo, a pesar de los cambios implementados en la etapa de investigación, la reforma constitucional no impactó de manera positiva en la labor investigativa, de tal suerte que no se demuestra un decremento en los índices de impunidad por delito de homicidio después de la implementación de la reforma en 2016. Un año después de la entrada en vigor de la reforma en todo el país, México se ubicaba como el país más violento de la OCDE, con una tasa de 24.8 homicidios, mientras que Estados Unidos se posiciona en segundo lugar con apenas 5.3. De igual manera, Chile, que implementó su propio sistema de justicia acusatorio y adversarial a inicios de los años 2000, tiene una tasa de homicidios del 4.3.³⁵

En 2018, considerando la tasa de homicidios y el número de condenas por este delito, la tasa de impunidad por homicidio fue del 89 por ciento³⁶, un incremento considerable si se compara con una tasa promedio del 82,3% entre 2010 y 2014.³⁷ Esto quiere decir que la tasa de impunidad no solo no ha disminuido, sino que ha incrementado considerablemente en años recientes. Esta tasa es como mínimo preocupante, considerando que, de acuerdo con Lecuona y Jiménez, “[u]n indicador aceptable para el homicidio doloso o intencional es un promedio, a lo

³⁴ Pablo Héctor González Villalobos, "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México", *Working Paper Series* 14 (2015), https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.

³⁵ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad En Homicidio Doloso En México: Reporte 2019* (Impunidad Cero, 2019).

³⁶ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad En Homicidio Doloso En México: Reporte 2019* (Impunidad Cero, 2019).

³⁷ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad Frente Al Homicidio Doloso En México* (Impunidad Cero, 2016).

largo de tres años, menor a 30 por ciento”.³⁸ Sin duda, la procuración de justicia sigue sin producir resultados en la etapa de investigación, lo cual representa un verdadero fracaso de la reforma de 2008.

De acuerdo con Mendaña, el cambio de un sistema inquisitivo a uno acusatorio debe ir aparejado con una lógica de investigación distinta: mientras que la investigación en los sistemas inquisitivos es “una actividad lineal, ritualista, rígida y muy formalizada, todo lo cual impide obtener mayores niveles de eficiencia”³⁹, los modelos acusatorios deben “darle a la investigación verdadero carácter preparatorio del juicio, lo cual exige concretarla con mayor rapidez y agilidad que en la actualidad, asumiendo que sus resultados tienen principalmente un *valor informativo* y no un *carácter probatorio*.”⁴⁰ Para el autor, la transición de un sistema a otro implica necesariamente un cambio verdadero de roles y métodos en la investigación y no solamente un mero cambio de nombres. En ese sentido, es importante entender que el cambio de averiguación previa a carpeta de investigación tiene mayores implicaciones que un mero cambio de nomenclatura, y, por lo tanto, el rol del ministerio público y las policías en la investigación debe cambiar.

A diferencia de México, otros países transitaron de modelos inquisitivos basados en la figura del juez inquisidor. Por ello, al implementar un nuevo modelo de corte acusatorio, les fue posible crear fiscalías desde cero, diseñadas para adaptarse por completo a los sistemas acusatorios. Sin embargo, el nuevo sistema acusatorio mexicano heredó del sistema mixto inquisitivo la institución del Ministerio Público, con nulas capacidades de investigación y prácticas tendientes a la completa arbitrariedad, además de un método de trabajo propio del modelo inquisitivo: lineal, ritualista, rígido y muy formalizado.

Capítulo 2.

El principal problema de la procuración de justicia del sistema adversarial es que heredó los métodos de trabajo del su predecesor. Esto quiere decir que uno de los más grandes defectos

³⁸ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *Impunidad En Homicidio Doloso En México: Reporte 2019* (Impunidad Cero, 2019).

³⁹ Ricardo J. Mendaña, “El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal,” *Cuadernos del Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal*, no. 2 (abril 2005).

⁴⁰ Ricardo J. Mendaña, “El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal,” *Cuadernos del Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal*, no. 2 (abril 2005).

de la reforma de 2008 es la ausencia de una verdadera transformación estructural en materia de investigación criminal que permita al Ministerio Público ser el motor del nuevo sistema de justicia penal. En este capítulo, se analizarán las distintas problemáticas específicas relacionadas con el diseño estructural de la procuración de justicia, sobre todo en la etapa de investigación, que ha demostrado ser el eslabón más débil del proceso penal.

Uno de los problemas más importantes del diseño estructural de investigación criminal está relacionada con el rol que cumplen el Ministerio Público, la policía de investigación y los peritos. Para tener una idea del rol que cumple cada elemento, es necesario realizar un esbozo general del proceso penal posterior a la reforma de 2008:

El proceso penal inicia con la *notitia criminis*. En ese sentido, existen dos posibles formas en que la autoridad conoce un hecho delictivo: ya sea que el presunto comisor del delito sea detenido en flagrancia o flagrancia equiparada o que exista una denuncia o querrela. En el primer caso, la labor investigativa es mínima, ya que generalmente no se requiere más información para atribuir responsabilidad al responsable. Sin embargo, en el segundo caso, inicia la etapa de *investigación inicial*: el Ministerio Público abre una carpeta de investigación en la cual compila todos los indicios necesarios para una vinculación a proceso y eventual condena. Esta etapa termina con la audiencia de vinculación a proceso.

En esta audiencia, el Ministerio Público básicamente presenta al juez los indicios por los cuales considera que se cometió un delito y solicita la vinculación a proceso del que considera como presunto responsable. Si el juez, efectivamente, vincula a proceso, entonces dicta un plazo en el cual dará lugar *la investigación complementaria*. En esta etapa, el Ministerio Público asume por completo su rol de acusador y parte del proceso. Asimismo, es en esta etapa que el Ministerio Público compilará toda la información necesaria para incorporarla al juicio. Al término del plazo fijado por el juez, termina la etapa de investigación complementaria y da inicio la etapa intermedia, cuyo propósito es delimitar la materia del litigio y ofrecer los datos de prueba que se desahogarán en la última etapa del proceso: el juicio oral.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, el Ministerio Público tiene dos funciones durante el proceso penal: por un lado, le corresponde la dirección funcional de la investigación criminal, es decir, determina la dirección de investigación y solicita diligencias de investigación; por otro lado, tiene la facultad de ejercicio de la acción penal: ser parte en el

proceso en representación de los intereses del estado. Por su parte, a las policías también les corresponde la investigación, pero siempre actúan bajo el mando y conducción del Ministerio Público.

En el sistema previo a la reforma, la labor investigativa del Ministerio Público consistía básicamente en integrar todas las diligencias de la averiguación previa. La Doctora Magaloni explica esta práctica de la siguiente manera:

[e]xiste una arraigada concepción jurídica de que el Código Penal define con toda claridad cómo se prueba el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad y que ello debe ser idéntico para todos los casos de un mismo tipo penal. En este sentido, la institución ha desarrollado lo que se puede denominar un catálogo mínimo de diligencias que se deben realizar para cada tipo de delito [...] Todos lo pueden replicar en forma uniforme y mecánica.⁴¹

Es prudente recordar que, en un sistema de corte inquisitivo como el que regía a México previo a la reforma, surgieron muchos formalismos como medio de control del inquisidor, que contaba con muy amplias facultades. Esta idea arraigada a la que refiere la autora de que la ley penal dejaba con toda claridad cómo se prueba el cuerpo del delito, atiende a esa misma lógica, al igual que el régimen de prueba tasada.

En ese sentido, el propósito era limitar en la medida de lo posible la arbitrariedad del inquisidor, aunque no sucediera así en la práctica. Además, por la misma lógica del diseño inquisitivo, tenía algo de sentido que el Ministerio Público se dedicara a integrar las diligencias en la averiguación previa, ya que éstas, al ser formalizadas por el Ministerio Público, constituirían pruebas que serían valoradas por el juzgador, con estricto apego a lo que establece el régimen de prueba legal o tasada, sin espacio para criterio ni de parte del Ministerio Público ni del juzgador. Sin embargo, estos formalismos pueden resultar en la desestimación del fondo por la forma.

Con la reforma de 2008, la averiguación previa cambió a carpeta de investigación y el rol del Ministerio Público, en teoría, también cambió para adecuarse a la lógica del nuevo

⁴¹ Ana Laura Magaloni, *El Ministerio Público Desde Adentro: Rutinas Y Métodos De Trabajo En Las Agencias Del MP*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2009), <http://www.cide.edu>.

sistema. Sin embargo, en la práctica, no hubo cambio alguno en sus viejas formas para adaptarse al nuevo sistema de justicia de corte acusatorio y adversarial: sin duda, la labor del ministerio público sigue siendo a la fecha una actividad lineal, ritualista, rígida y muy formalizada.

En ese sentido se pronuncia Mendaña: “[I]lamentablemente, los Ministerios Públicos reformados han mostrado una clara tendencia a repetir modos de trabajo de los jueces de la instrucción y no han mostrado capacidad para dinamizar la investigación de un modo efectivo”⁴². El autor se refiere a la generalidad, sin embargo, el caso mexicano es más grave, ya que el Ministerio Público existía incluso antes de la reforma, lo cual quiere decir que esta tendencia de repetir modos de trabajo del modelo inquisitivo es más prevalente en el caso mexicano. Por ello, uno de los retos más grandes para cualquier institución es superar las inercias que se desarrollan dentro de la misma institución.

Sin duda, de catálogo de diligencias por delito juega un rol importante en la ineficiencia del Ministerio Público para llevar los asuntos penales a juicio. De acuerdo con Ana Laura Magaloni, “este método de trabajo exime al MP de su responsabilidad fundamental para sustentar una acusación: proponer una ‘teoría del caso’ que tenga sentido y probarla jurídicamente”.⁴³ Esto quiere decir que, con este método, el Ministerio Público tiene una responsabilidad disminuida, ya que el nivel de criterio necesario es menor y no existe realmente una toma de decisión: no requiere de un análisis particular del caso específico ni el planteamiento de una teoría del caso o una estrategia de litigio.

Lamentablemente, en términos generales, el Ministerio Público sigue utilizando el catálogo de diligencias mínimas en lugar de desarrollar una teoría del caso como preparación del juicio, donde se desahogarán las pruebas. Su trabajo se limita a enviar oficios con base en dicho catálogo, dirigidos a la policía y los peritos, solicitando se realicen las diligencias para integrarlas a la carpeta de investigación, como si ésta tuviera aún valor probatorio y no meramente informativo. Esto también resulta en que la policía y los peritos actúan mayoritariamente a solicitud del Ministerio Público y no por iniciativa propia.

⁴² Ricardo J. Mendaña, “El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal,” *Cuadernos del Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal*, no. 2 (Abril 2005).

⁴³ Ana Laura Magaloni, *El Ministerio Público Desde Adentro: Rutinas Y Métodos De Trabajo En Las Agencias Del MP*, (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2009), <http://www.cide.edu>.

Por estas razones, es posible afirmar que el Ministerio Público sigue operando de la misma forma en que lo hacía en el sistema inquisitivo, lo cual representa un problema porque 1) el nuevo sistema atiende a una lógica completamente distinta, por lo cual el rol que desempeña el Ministerio Público debe ajustarse en consecuencia y 2) porque, incluso en el sistema inquisitivo, este sistema era deficiente: dependía demasiado de la arbitrariedad y de las malas prácticas. Sin embargo, al reconocer esto, también es necesario plantear una pregunta: entonces, ¿cómo debería funcionar el Ministerio Público? ¿Qué rol debe cumplir en la lógica del nuevo y mejorado sistema acusatorio? Para responder a dichas preguntas, es necesario analizar el concepto de dirección funcional de la investigación, es decir, que se entiende por *estar a cargo de la investigación*.

De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la investigación criminal le corresponde al Ministerio Público y a las policías. No obstante, establece que las policías actuarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público en el ejercicio de la labor investigativa. Es decir, le corresponde al Ministerio Público la dirección funcional de la investigación. En la actualidad, la forma en que el Ministerio Público ejerce esa dirección funcional es a través del catálogo de diligencias y la emisión de oficios. Sin embargo, esto ha demostrado ser ineficiente como verdadero método de investigación.

Para determinar el rol que ha de desempeñar el Ministerio Público en el sistema acusatorio como supervisor de la etapa de investigación, es necesario mencionar otra de las funciones que le atribuye la reforma penal de 2008: el ejercicio de la acción penal. En efecto, el Ministerio Público no solamente está a cargo de la investigación por mandato constitucional, sino que también es su labor fungir como parte en el proceso con un nuevo énfasis en el carácter adversarial. El ministerio público representa los intereses del estado en el juicio penal contradictorio. Debido a su posición como parte en el proceso, al Ministerio Público le incumbe que la investigación sea realizada de manera eficiente y que todas las diligencias probatorias necesarias para una condena sean realizadas.

Que el Ministerio Público esté a cargo de la investigación tiene sentido, ya que su profesión le permite conocer las exigencias legales del proceso. En efecto, el fiscal es un abogado y su rol en el proceso debería estar enfocado en la judicialización de casos, tarea en la

cual es experto.⁴⁴ En ese sentido, algunos argumentan que la dirección funcional del ministerio público debe ser considerada como una *dirección jurídica*. La Rota y Uribe establecen que “[e]l fiscal debe ser primariamente experto en la judicialización de casos, y no es esperable que cumpla cabal y exhaustivamente dos papeles para los que se necesitan perfiles diferentes.”⁴⁵ Los fiscales no tienen perfil de investigador; su conocimiento jurídico les permite enfocarse en la dirección legal de la investigación y la judicialización de casos: deben desarrollar una relación de coordinación fuerte con la policía de investigación, para que sean éstos quienes se encarguen de la parte material de la investigación, ya que, en teoría, están más capacitados para realizar diligencias de investigación.

En relación con la dinámica que debe existir entre la fiscalía y la policía, Ramírez Saavedra establece lo siguiente:

[l]a conducción del paso de la “*notitia criminis*” a la “explicación preliminar” le corresponde mayormente a la policía que realiza tareas de investigación, por ser un trabajo fundamentalmente de campo y complementariamente de laboratorio; mientras que la dirección del “equipo de investigación” para ir de la “explicación preliminar” a la “teoría del caso” es propia del Ministerio Público, por requerir un enfoque fundamentalmente jurídico.⁴⁶

Con base en lo anterior, es posible afirmar que la dinámica entre la fiscalía y la policía debe ser una relación de coordinación, debido a que ambas instituciones, por su propia naturaleza, deben ejercer funciones distintas. En ese sentido, no existiría una completa subordinación de la policía hacia la fiscalía y aquella tendría un mayor nivel de discrecionalidad a la hora de realizar las diligencias de investigación en las etapas más tempranas del proceso. Al fiscal le corresponde la dirección jurídica del proceso, pero su rol principal yace en crear una teoría del caso con base en la explicación preliminar que le otorgue la policía. No obstante, la relación actual existente entre ambas instituciones es de subordinación.

⁴⁴ Miguel Emilio La Rota Uprimny y Carolina Bernal Uribe, *Esfuerzos Irracionales. Investigación Penal Del Homicidio Y Otros Delitos Complejos* (Bogotá, D.C.: DeJusticia, 2014).

⁴⁵ Miguel Emilio La Rota Uprimny y Carolina Bernal Uribe, *Esfuerzos Irracionales. Investigación Penal Del Homicidio Y Otros Delitos Complejos* (Bogotá, D.C.: DeJusticia, 2014).

⁴⁶ Beatriz Eugenia Ramírez Saavedra, "La Eficacia Del Policía Como Agente Investigador En El Sistema De Justicia Penal Acusatorio Y Oral", *Revista Nova Iustitia*, no. 4 (2016): 49-62, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-iustitia/article/view/36259>.

No es casualidad que la constitución le atribuya la facultad de investigar tanto al Ministerio Público como a las policías. Si bien establece que las policías deberán actuar bajo su mando y conducción, ambas instituciones deben realizar labores distintas. Velarde Carrillo afirma que esta distribución

responde a las necesidades de la estructura básica del sistema acusatorio, en donde la actividad real del policía en un caso penal, es que sea él quien investigue la existencia del delito y la identidad de la o las personas que intervinieron en el; recabando elementos de prueba dentro de una carpeta o expediente, a fin de que sea el agente del Ministerio Público, quien jurídicamente decida si ejercita la acción penal o no⁴⁷

Nuevamente, queda claro que el rol del ministerio público tiene un claro énfasis en el juicio: en definitiva, el rol del fiscal en el nuevo modelo acusatorio es, efectivamente, ser el puente entre el plano fáctico y el jurídico a través de la teoría del caso, mientras que a la policía le corresponde reclamar su puesto protagónico en la investigación fáctica del delito.

Un problema importante relacionado con el rol protagónico que la reforma de 2008 pretendía para la policía consiste en que, hasta la fecha, no ha habido voluntad política para crear una policía altamente capacitada en el nuevo sistema penal.⁴⁸ Desafortunadamente, esta es una de las razones por las cuales el modelo estructural de la procuración de justicia permanece igual. De acuerdo con Martínez-Bastida, es necesario reivindicar las funciones policiales del nuevo sistema acusatorio, dentro de las cuales se encuentran la protección y preservación del lugar de los hechos; la manipulación y recolección adecuada de información; registro de la cadena de custodia y conocimiento de la normatividad aplicable, entre otras habilidades necesarias para el desempeño de su rol.⁴⁹

De acuerdo con Yáñez Romero, las policías de investigación tienen distintas atribuciones: pueden recibir denuncias y recabar información relacionada con hechos ilícitos.

⁴⁷ Claudia Cony Velarde Carrillo, “Función del policía en el sistema penal acusatorio”, *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013) 28-38.

⁴⁸ Eduardo Martínez-Bastida, “La policía en la etapa de investigación del proceso acusatorio y oral”, *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013) 74.

⁴⁹ Eduardo Martínez-Bastida, “La policía en la etapa de investigación del proceso acusatorio y oral”, *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013) 74.

Sin embargo, estas facultades son muy limitadas en comparación con la de otros países que tienen sistemas adversariales y acusatorios similares al mexicano:⁵⁰ no puede realizar detenciones para entrevistar al sospechoso en el recinto policial, lo cual obstaculiza la investigación para que el Ministerio Público pueda decir si hacer una acusación o no.⁵¹ La investigación realizada por las policías es fundamental para la realización del fin del Ministerio Público, que es tomar una decisión respecto del proceso. Por ello, es necesario ampliar las facultades de investigación autónomas de la policía, siempre supervisadas por el fiscal.

1.2. Métodos de investigación en homicidios.

Sin duda, implementar un método de investigación penal profesional, centrado en la eficiencia en el hallazgo de la verdad, en el que exista una relación entre el Ministerio Público y la policía que propicie el buen funcionamiento del sistema acusatorio y adversarial, debe ser el principal objetivo en materia de procuración de justicia. En particular, en los delitos complejos de alto impacto, como el homicidio, cuya tasa de impunidad es mayor que nunca a nivel nacional, debe existir un énfasis en una organización interna que promueva la investigación científica de los homicidios y otros delitos. Por eso, este segmento está compuesto por un análisis de los métodos de investigación en los homicidios en la Ciudad de México.

En 1993, surge la Agencia Especializada en Homicidios del Distrito Federal, encargada de investigar los homicidios. En su origen, estaba conformada por un grupo de profesionales entrenados por el FBI en métodos de investigación profesionales aplicados a este tipo de delitos.⁵² También se modificó la estructura clásica de las agencias del Ministerio Público: se establecieron equipos de trabajo con labores específicas, integrados por un fiscal, dos oficiales secretarios, dos peritos en criminalística y cuatro policías judiciales. Sin embargo, la iniciativa jamás se consolidó y pronto volvió a la rutina de las mesas de trámite.⁵³

⁵⁰ José Arturo Yáñez Romero, “¿Es pertinente la competencia policial de investigación al nuevo sistema de justicia penal mexicano?” *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013) 87.

⁵¹ José Arturo Yáñez Romero, “¿Es pertinente la competencia policial de investigación al nuevo sistema de justicia penal mexicano?” *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013) 87.

⁵² Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁵³ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

Sin duda, este modelo de investigación era prometedor. De acuerdo con Ana Laura Magaloni, este modelo tenía varias ventajas: 1) los fiscales se concibieron a sí mismos como investigadores y no como meros tramitadores de diligencias. Es decir, este diseño afrontaba la cultura de los oficios y el rol reactivo del fiscal; 2) estructuró correctamente los incentivos entre la policía y fiscales, ya que éste último podía conducir la investigación. Los roles de ambos estaban bien definidos y había buena comunicación, y 3) el fiscal tenía dos peritos a su disposición, lo cual facilitaba la investigación científica de los delitos.⁵⁴ Aunque la iniciativa nunca haya enraizado, la realidad es que la Agencia sigue contando con recursos humanos capacitados, bien remunerados y con un fuerte sentido de la vocación.⁵⁵

Actualmente, las unidades de investigación están conformadas por un fiscal y dos oficiales secretarios. Además, la Fiscalía de Homicidios cuenta con la Policía Judicial y la Coordinación de Servicios Periciales como órganos auxiliares.⁵⁶ Ahora bien, la consignación de los casos funciona de la siguiente manera:

El “turno” consigna casos en donde existe flagrancia y hay una persona detenida o cuando el asunto “está caliente”. Asimismo, lleva los casos relevantes o que se deben priorizar por órdenes del Fiscal. Finalmente, el horario de trabajo de las Agencias de la Fiscalía es de 9:00 a 17:00 horas. La única excepción a esta regla es la Agencia “de turno” en la cual se laboran 24 horas y se descansan 48.⁵⁷

En ese sentido, es importante recordar que la distinción entre los asuntos en caso de flagrancia y los asuntos sin detenido es esencial, ya que los casos en flagrancia están casi resueltos *a priori*.

En relación con la selección y manejo de clases, es el responsable de cada agencia quien asigna los casos de manera equitativa. El fiscal general puede asignar un caso relevante a alguna

⁵⁴ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁵⁵ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁵⁶ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁵⁷ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

agencia de investigación o la agencia de turno⁵⁸. Sin embargo, no existe un verdadero control eficiente de elección y priorización de casos, a diferencia de la iniciativa inicial de 1993, en la cual

existían determinados criterios de priorización: primero, casos que contaban con un probable responsable identificado; segundo, casos de alto impacto que eran los homicidios de mujeres, homosexuales y bebés y, tercero, casos de delincuencia organizada. Todos se lamentan de que el cambio de procurador provocó que se perdieran los criterios de elección y priorización.⁵⁹

La lógica detrás de estos criterios es eficiente. Es posible identificar dos criterios principales de priorización: por un lado, la probabilidad de alcanzar el esclarecimiento de los hechos. En definitiva, los casos en los que existe un probable responsable identificado tienen mucha mayor probabilidad de éxito que aquellos en los cuales no existe un presunto responsable identificado. Por otro lado, la necesidad de alcanzar el esclarecimiento de los hechos, atendiendo principalmente a un juicio valorativo de impacto social. Bajo este criterio se encuentran los homicidios de mujeres, niños y homosexuales, así como aquellos relacionados con la delincuencia organizada. Estos criterios objetivos, que atienden a criterios valiosos como la probabilidad de éxito y la gravedad del delito, quedaron en el olvido tras el fallo en la implementación del modelo original.

Aunado al problema en la elección y priorización de casos, también existe un problema de gestión relacionada con el levantamiento de la denuncia y la recolección de evidencia en el lugar de los hechos, ya que es la agencia ordinaria la que realiza estas diligencias.⁶⁰ Esto representa un problema no solamente por la falta de coordinación entre ambas agencias, sino porque la agencia ordinaria no tiene incentivos para realizar estas tareas diligentemente: “[a]l personal ministerial de la agencia ordinaria se le mide [el desempeño] por el número de

⁵⁸ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁵⁹ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁶⁰ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

consignaciones con detenido. A ello se le suma que tampoco ha sido capacitados para ello.”⁶¹ Sin duda, la forma en que se mide la eficiencia de la agencia ordinaria tiene incentivos perversos, tanto para la investigación de homicidios como para la investigación de los delitos en general: existe un incentivo para investigar únicamente los casos fáciles de resolver. Asimismo, la falta de capacitación de los elementos ministeriales ordinarios representa un obstáculo para la investigación de homicidios porque una diligencia mal realizada puede llevar a la nulificación de su valor informativo y, eventualmente, probatorio.

Cuando el expediente escrito llega a la Fiscalía, sucede una contradicción interesante: la labor del fiscal de homicidios consiste principalmente, al igual que en cualquier agencia del Ministerio Público, en enviar oficios y solicitar se realicen diligencias de investigación.⁶² Sin embargo, los fiscales de la agencia de homicidios, a diferencia de los fiscales de otras agencias, conciben su labor como esencialmente sustantiva y no meramente administrativa.⁶³ En ese sentido, Ana Laura Magaloni establece que

los responsables de la agencia señalan que su trabajo principal es desarrollar, a partir de diligencias ‘de cajón’, líneas de investigación y ordenas las diligencias respectivas. Sin embargo, les queda claro que la dinámica de integración de la averiguación previa – de oficios que van y vienen con lentitud – entorpece de forma importante este proceso.⁶⁴

Sin duda, la concepción de que la labor de un fiscal debe consistir en desarrollar líneas de investigación es mucho más cercana a la concepción de una verdadera investigación criminal que el catálogo de diligencias y el ritual de los oficios. Sin embargo, mientras la praxis no se acerque a esa mentalidad, no existirá un verdadero cambio en la investigación criminal.

⁶¹ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁶² Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁶³ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁶⁴ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

En efecto, mientras la metodología de trabajo siga siendo un proceso burocrático y formalista, la investigación criminal no tendrá ningún impacto en la impunidad de delitos de alto impacto. En ese sentido, la autora establece que “dicho método de trabajo no permite que el fiscal construya una tesis del caso que explique al juez, al acusado, a las víctimas y a los ciudadanos qué paso y por qué el acusado debe ser responsable penalmente”⁶⁵. Sin duda, es posible afirmar que el modelo de investigación tal cual está planteado actualmente, no funciona.

Nuevamente, es necesario implementar un modelo de investigación en el cual se fortalezca la relación entre los fiscales, las policías y los peritos. En ese sentido, Lecuona menciona lo siguiente:

Los modelos más modernos y eficaces de investigación son los que fortalecen la triada ministerio público-policía de investigación-peritos, creando sólidos equipos de trabajo interdisciplinario, donde la mayor parte de las indagatorias, pesquisas, análisis de información e inteligencia y trabajo de campo son realizados por los policías, y la evidencia es analizada y preservada por los peritos, con el análisis y la conducción legal y procesal de los fiscales.⁶⁶

En efecto, los esfuerzos políticos deberían estar centrados en fortalecer las capacidades tanto de las policías como del Ministerio Público, así como fortalecer la dinámica entre estos y los peritos. Los fiscales están acostumbrados a sus métodos formales y es común que las policías contaminen el lugar de los hechos y se pierdan evidencias.⁶⁷

Capítulo 3

En años recientes, algunos países latinoamericanos han transitado de sistemas de corte inquisitivo a modelos adversariales y acusatorios. Este fue el caso de Chile, que implementó su nuevo modelo a principios del siglo XX. Ahora bien, al igual que México, el proceso penal

⁶⁵ Ana Laura magaloni, *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*, (Dejusticia, 2012), <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.

⁶⁶ Rodrigo De La Barra Cousiño, "Desafíos Para La Investigación Y Persecución Penal De Los Delitos Complejos En Países De Las Américas: Informe Nacional De Chile.", in *Persecución De Delitos Complejos: Capacidades De Los Sistemas Penales En América Latina* (Santiago: Andrea Cabezón P., 2010), 159-220, <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/2995>.

⁶⁷ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 159-220.

chileno cuenta con tres etapas: la etapa de investigación, la etapa intermedia o preparatorio y el juicio oral. Existen algunas diferencias menores, pero en términos generales, el proceso mexicano es muy similar al chileno.

La etapa de investigación, al igual que en el sistema acusatorio mexicano, está dividida en dos fases: la investigación formalizada y la desformalizada. Asimismo, la conducción de la investigación le corresponde al Ministerio Público.⁶⁸ En particular, existen Unidades Especializadas que se dedican a investigar determinados tipos de delitos, como lo es el homicidio.⁶⁹ En definitiva, el diseño estructural del proceso es muy similar al proceso mexicano. Sin embargo, existen diferencias importantes en los métodos de trabajo y las dinámicas de las policías y el Ministerio Público.

En Chile, operan dos instituciones policíacas: los Carabineros de Chile y la Policía de Investigación. La segunda está fundamentalmente encargada de realizar investigaciones criminales, mientras que la primera realiza funciones de prevención, pero ambas cuentan con facultades investigativas considerablemente autónomas. Al respecto, Rodrigo de la Barra establece lo siguiente: “ambas policías operan en un marco investigativo bastante autónomo para la iniciación de investigaciones decidiendo los objetivos y blancos a investigar para luego proceder a presentar investigaciones avanzadas a la Fiscalía optando así por su judicialización”.⁷⁰ Esto cambia por completo la dinámica entre la fiscalía y la policía. Al tener un margen mucho más amplio para actuar con completa autonomía de la fiscalía, las policías se dedican por completo a la investigación criminal. Por su parte, al fiscal le llegan investigaciones avanzadas listas para judicializarse, lo cual le permite concentrarse en su principal área de conocimiento: la judicialización de casos que puede ganar.

En ese sentido, es posible afirmar que existe una completa separación entre la investigación y el ejercicio de la acción penal y que los incentivos están bien ajustados. En términos generales, la policía presenta al fiscal investigaciones avanzadas con el propósito de

⁶⁸ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 159-220.

⁶⁹ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 159-220.

⁷⁰ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 159-220.

pedir medidas para las cuales se requiere autorización judicial, por lo cual la participación del fiscal es necesaria.⁷¹

En consecuencia, el fiscal se preocupa únicamente de los asuntos cuya investigación ya es suficiente para formalizar la investigación. Esto necesariamente resulta en un medio de control adicional mucho más horizontal que en el esquema mexicano: si la fiscalía considera que la investigación no es suficiente para formalizar, entonces regresa a manos de la policía para que siga con la investigación, con algunas observaciones sobre las sus carencias. Esta dinámica funciona porque el área de conocimiento de la PDI es la investigación, mientras que la del Ministerio Público no es la investigación propiamente tal, sino la judicialización de casos. En definitiva, al ser un abogado, el Ministerio Público está consciente de los requisitos legales para una formalización y posterior condena.

De acuerdo con Rodrigo de la Barra, los modelos en los que los fiscales se hacen cargo de la investigación en etapas muy tempranas del procedimiento y, por lo tanto, les corresponde determinar necesariamente los pasos a seguir en la investigación, suelen perpetuar cierta ritualidad investigativa propia de los sistemas inquisitivos. Al respecto, afirma lo siguiente:

[d]entro de este esquema o respuesta normal, la asignación temprana del caso a un fiscal determinado sin duda marca la tramitación posterior. Creemos que resulta especialmente relevante en este sentido el concepto de “tramitación” en cuanto a inicio de una cierta ritualidad investigativa estandarizada y rutinaria direccionada al cumplimiento de trámites que perfectamente podrían ser considerados como tendientes a evocar la ritualidad del antiguo expediente propio del sistema escriturado anterior y con importantes remembranzas a evaluaciones de mérito propias de un sistema de prueba tasada.⁷²

Esto es lo que sucede en el caso mexicano, en el que la policía puede recibir denuncias ciudadanas, pero debe informarle al ministerio público de inmediato para que éste determine el curso de la investigación.

⁷¹ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 192.

⁷² Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 199.

En el caso chileno, el delito de homicidio es una excepción a esta regla, ya que el fiscal suele estar involucrado en el proceso incluso desde la inspección de los sitios del suceso.⁷³ De igual forma, en los homicidios de repercusión, los peritos suelen tener una participación mucho más activa en la investigación.⁷⁴ En ese sentido, en el caso de homicidio, existe una forma de operar mucho más estandarizada y activa que para el grueso de los delitos.

En relación con los delitos complejos, la dinámica entre los policías y la fiscalía está caracterizada por una interacción mucho más fluida y directa, de tal suerte que la comunicación entre el investigador y el fiscal a cargo tienen una comunicación mucho menos formal y, por lo tanto, más eficiente. Estas dinámicas de trabajo han permitido que exista una valoración positiva bilateral de una institución a la otra, ya que la relación es bastante horizontal en las investigaciones de delitos complejos.⁷⁵ La dinámica para el delito de homicidio es completamente distinta, ya que existe una Brigada especializada en la investigación de este delito.

La Brigada de Homicidios funciona en equipos de trabajo que funcionan en turnos de 24 horas y tienen estrecho contacto con los peritos de la PDI de Chile.⁷⁶ Estos equipos de trabajo son un poco similares a los que hubo en la Ciudad de México con la iniciativa de 1993, excepto que están conformados únicamente por investigadores profesionales. Es decir, no tienen fiscales. Además, en el caso chileno, la Brigada ha desarrollado una dinámica de trabajo exitosa y de escasa intervención de los fiscales.⁷⁷

Rodrigo de la Barra describe brevemente algunas características destacables en el funcionamiento de esta Brigada: en primer lugar, un médico concurre al lugar del suceso y realiza informes previos a la autopsia, que posteriormente son utilizados por los fiscales al presentar a los detenidos a tribunales antes de la autopsia. En segundo lugar, la Brigada de Homicidios hace uso intensivo de los equipos periciales, que examinan el lugar de los hechos y realizan un levantamiento profesional de muestras. En último lugar, los funcionarios policiales no peritos desarrollan labores consistentes en la identificación y entrevista de testigos, entre

⁷³ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 200.

⁷⁴ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 200.

⁷⁵ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 210.

⁷⁶ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 211.

⁷⁷ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 211.

otras.⁷⁸ Por su parte, la participación del fiscal como director de la investigación es bastante limitada por la amplia actuación de la Brigada. Sin embargo, la coordinación de la Brigada y el fiscal es mayor entre más complejo es el caso de homicidio.⁷⁹

Es posible identificar dos elementos: por un lado, la amplia y pronta participación de diferentes equipos con distintas aptitudes en el lugar de los hechos. Todos realizan tareas distintas pero coordinadas tendientes a recolectar pruebas e indicios para identificar al comisor del delito y atribuirle responsabilidad. Por otro lado, el segundo elemento consiste en la ausencia del fiscal hasta que existe un informe policial y una teoría policiaca de lo sucedido. En este elemento es igual a la investigación de otros delitos, ya que permite una investigación más ágil y menos formalizada, propia del sistema acusatorio y adversarial.

En lo que concierne a la investigación de los homicidios, la Brigada presenta un único informe integrado con absolutamente todas las diligencias realizadas por los equipos de investigación al fiscal, lo cual facilita la cooperación en la investigación y permite la integración de lo policial y lo pericial, a diferencia de las investigaciones por otros delitos.⁸⁰ Esto quiere decir que existe una verdadera cooperación e integración entre los sujetos más importantes de la investigación: Fiscalía, policía de investigación y peritos.

Una vez realizadas todas las diligencias urgentes, la policía entrega el informe a la fiscalía para que ésta decida sobre el momento, oportunidad y suficiencia probatoria para solicitar la formalización de la investigación.⁸¹ Esto es común a todas las investigaciones criminales en el sistema chileno, y constituye un medio de control del fiscal hacia la policía. Este medio de control constituye una interacción compleja entre el investigador y el acusador. En efecto,

[e]sta materia sin duda es una de las interacciones más complejas entre fiscales y policías ya que es posible detectar, en especial en casos complejos, una tensión entre el caso ‘policialmente resuelto’ y el estándar de mérito que el fiscal espera para efectos de presentar el caso a tribunales.⁸²

⁷⁸ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 212.

⁷⁹ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 212.

⁸⁰ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 212.

⁸¹ Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 213.

⁸² Rodrigo De La Barra, “Desafíos”, 213

En esta interacción resulta evidente el rol que cumple cada uno en el proceso: por un lado, la profesión del policía es investigar, mientras que, por otro lado, el rol del fiscal es fiscalizar los asuntos. Ambos buscan esclarecer la verdad, pero el fiscal quiere hacerlo ante tribunales y el policía simplemente quiere las suficientes pruebas para tener una íntima convicción respecto de lo sucedido y del responsable. En ese sentido, el rol más relevante que cumple el ministerio público es ser el puente entre lo fáctico y lo jurídico: imponer los estándares legales a la policía que en ocasiones puede perder de vista las exigencias epistemológicas del juicio oral.

En definitiva, el modelo de investigación chileno, en lo que concierne a la investigación de homicidios complejos en particular, ha optado por fortalecer la relación entre policías de investigación, peritos y fiscales. Esto, sin duda, ha tenido un impacto positivo en la eficiencia de la investigación, debido a la clara distribución de roles y la relación de coordinación entre los mismos. Uno de los grandes problemas del modelo mexicano es la ambigüedad en los roles que ha de desempeñar cada actor del procedimiento. Es importante entender que, para mejorar la investigación, la policía debe tener mucha mayor discrecionalidad en la investigación y finalmente ejercer el rol protagónico que debería desempeñar en el sistema acusatorio.

Por su parte, la temprana intervención del fiscal es una característica heredada por el modelo inquisitivo, ya que aquél debía dar fe de las actuaciones de la policía. Sin embargo, actualmente esto únicamente entorpece la investigación. La inevitable subordinación de los policías ante el Ministerio Público ha causado una relación formalizada en la que aquellos solo actúan únicamente cuando les es solicitado por el MP. El catálogo de diligencias y la integración de la carpeta de investigación es un proceso que inevitablemente entorpece el actuar de la policía e ignora por completo la elaboración de una teoría del caso en aras de ganar un juicio, que debería ser la prioridad del Ministerio Público.

Conclusión.

La impunidad es uno de los problemas más relevantes para el estado mexicano, ya que éste es considerado como uno de los países con mayores tasas de impunidad, además de tener una incidencia delictiva considerable, sobre todo en delito de homicidio. Existen distintos tipos de impunidad que representan distintas problemáticas en la sociedad mexicana. Sin embargo, para elaborar un diagnóstico acertado respecto de la situación del país en términos de procuración de justicia, es necesario analizar los niveles de impunidad en delitos de alto impacto, ya que otros métodos tradicionales para medir la impunidad no están vinculados con la ineficiencia del ministerio público o simplemente perpetúan mitos, como lo es el concepto de impunidad cero en términos absolutos.

En ese sentido, utilizar la *cifra negra* es útil para medir la impunidad social en general, pero no está relacionado con la eficiencia del sistema de procuración de justicia, ya que habla de delitos de los cuales la autoridad no tiene conocimiento. De igual forma, medir la impunidad en términos generales, considerando todos los delitos, desconoce que los recursos de las instituciones son limitados y que existen delitos investigables y no investigables y delitos de más alto impacto a los cuales hay que dar prioridad.

Medir la eficiencia del estado en la persecución de los delitos con base en la tasa de impunidad por homicidio es mejor que otros métodos. Los delitos de homicidio son considerados como delitos graves que dañan considerablemente el tejido social, por lo que debería ser la prioridad del Estado reprimir la conducta delictiva. Considerando únicamente el delito de homicidio, los niveles de impunidad son preocupantes.

El diseño institucional actual produce altos niveles de impunidad por dos razones: por un lado, heredó del sistema mixto inquisitivo un ambiente de abusos e ilegalidad característicos del régimen autoritario, lo cual le impidió desarrollar capacidades de investigación reales y, por otro lado, no ha superado los métodos de trabajo de un sistema que atendía a una lógica completamente distinta. En efecto, la investigación debe diseñarse con base en el sistema procesal determinado. Se examinaron las características generales de los sistemas acusatorios e inquisitivos y la forma en que estas influyen a la investigación criminal.

Por su parte, los modelos de investigación en sistemas de carácter inquisitivo están caracterizados por las amplias facultades del Ministerio Público, la formalidad como medio de control político de un inquisidor que contaba con amplias facultades. Así, el expediente escrito, al cumplir con diversas formalidades legales, constituye las pruebas del juicio, que serían valoradas por el juez, con estricto apego a un sistema de prueba legal o tasada. Esto generó dinámicas cuyas formalidades frecuentemente eclipsaban al fondo del asunto, que posteriormente serían conservadas a pesar de la reforma de 2008.

Por el contrario, los sistemas de corte acusatorio están caracterizadas por la informalidad en la investigación: el expediente escrito tiene un valor informativo y no probatorio, ya que las pruebas se desahogan en el juicio oral. En ese sentido, las investigaciones están enfocadas en la eficiente recolección de información y la flexibilidad, así como en una distribución de roles eficiente y una relación más estrecha entre la policía y el ministerio público. Por ello, es necesario que la estructura institucional se adecúe al sistema acusatorio.

En el segundo capítulo, se analizan los métodos de investigación de los delitos en general y para el delito de homicidio. Resulta evidente que el modelo de investigación actual se asimila más al sistema inquisitivo que a uno de corte acusatorio. En términos generales las investigaciones son realizadas bajo un esquema de absoluta subordinación entre la policía y el ministerio público. La labor investigativa consiste principalmente en un catálogo de diligencias prefabricado para un tipo de delito específico, que el MP deberá ordenar. De manera burocrática, el fiscal manda oficios a la policía y los peritos para que realicen las diligencias necesarias, sin realizar un análisis del caso específico ni una teoría del caso en aras de formalizar el proceso. En definitiva, esta formalidad en la investigación, resabio de un modelo inquisitivo vigente en un régimen autoritario, está influyendo de manera negativa en la investigación.

Sin duda, es necesario implementar un modelo de investigación que funcione con base en la lógica del sistema acusatorio: la investigación inicial debe liberarse de formalidades innecesarias cuyo resultado es la ineficiencia en el esclarecimiento de la verdad. Para ello, es relevante definir de manera más específica los roles que han de cumplir los distintos sujetos de la investigación y desarrollar métodos de trabajo que privilegien el fondo sobre la forma.

En el derecho comparado, un ejemplo de un método de trabajo que distribuya de manera eficiente los roles del fiscal y la policía y genere dinámicas de trabajo orientadas hacia un

verdadero método de investigación es el caso chileno. A inicios del siglo XX, Chile implementó su propio sistema penal acusatorio y adversarial. Sin embargo, ha logrado desarrollar dinámicas eficientes en la investigación de los delitos.

En el tercer capítulo, este trabajo analiza el funcionamiento de este modelo de investigación y sugiere algunos elementos que deberían ser incorporados al método de investigación del sistema de procuración de justicia mexicano. Por un lado, la asignación de roles de sujetos en el proceso: la policía está encargada de la investigación y la fiscalía de la judicialización de casos. La fiscalía no se involucra en el caso hasta el momento en que la policía, altamente capacitada en la investigación criminal, le entrega el caso policialmente resuelto, lo cual hace más dinámica a la investigación. Por otro lado, la relación que existe entre la policía y la fiscalía es mucho más horizontal, del tal forma que el control más importante que realiza el fiscal de la investigación inicial es determinar si ésta es suficiente para formalizar el asunto, es decir, la dirección *legal* del asunto.

En el caso particular del delito de homicidio, existe en Chile una brigada especializada en la investigación de los homicidios complejos, que actúa rápida y eficientemente. La brigada está conformada por un equipo multidisciplinario de policías de investigación y peritos, que se trasladan al lugar de los hechos para realizar diligencias para las cuales están especializados. El fiscal tiene comunicación directa únicamente con la brigada, lo cual facilita la unificación de lo policial y lo pericial.

Para reducir los niveles de impunidad, sobre todo en delitos de alto impacto, y elevar los niveles de eficiencia de los ministerios públicos, es necesario incorporar estos elementos para adecuar los métodos de trabajo a la reforma de 2008.

Referencias.

- Bachmaier Winter, Lorena. "SISTEMAS PROCESALES: LA HORA DE SUPERAR LA DICOTOMÍA ACUSATORIO-INQUISITIVO." *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, no. 24 (2009): 172-198. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222968008>
- Calvet Martínez, Elisenda. "Impunidad (Ausencia De Castigo)". *Eunomía. Revista En Cultura De La Legalidad* 10 (2016). <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3054/1751>.
- De La Barra Cousiño, Rodrigo. "Desafíos Para La Investigación Y Persecución Penal De Los Delitos Complejos En Países De Las Américas: Informe Nacional De Chile". En *Persecución De Delitos Complejos: Capacidades De Los Sistemas Penales En América Latina*, 159-220. Santiago: Andrea Cabezón P., 2010. <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/2995>.
- Gascón Inchausti, Fernando. "Características De Los Grandes Sistemas De Investigación Penal Del Derecho Comparado". *Cuadernos Digitales De Formación*, 4/2011, *Instrucción Penal En El Derecho Comparado.*, 2011. <https://eprints.ucm.es/26599/>.
- González Villalobos, Pablo Héctor. "Sistemas Penales Y Reforma Procesal En México". *Working Paper Series* 14 (2015). https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/12/151108_GONZALEZ-PABLO-HECTOR_SistemasPenales_FINAL.pdf.
- La Rota Uprimny, Miguel Emilio y Carolina Bernal Uribe. *Esfuerzos Irracionales. Investigación Penal Del Homicidio Y Otros Delitos Complejos*. Bogotá, D.C.: DeJusticia, 2014.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio, and Gerardo Rodríguez Sánchez Lara. *La Impunidad Subnacional En México Y Sus Dimensiones*. 1st ed. Cholula: Universidad las Américas Puebla, 2018. https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

- Magaloni, Ana Laura. *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*. Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2007. <http://www.cide.edu>.
- Magaloni, Ana Laura. *El Ministerio Público Desde Adentro: Rutinas Y Métodos De Trabajo En Las Agencias Del MP*. Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2009. <http://www.cide.edu>.
- Magaloni, Ana Laura. *Problemas En Torno A La Investigación Penal De Delitos De Cierta Complejidad En México: El Caso De La Agencia Especializada En Homicidios En El Distrito Federal*. Dejusticia, 2012. <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3147>.
- Martínez-Bastida, Eduardo. "La policía en la etapa de investigación del proceso acusatorio y oral." *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013).
- Mendaña, Ricardo J. "El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal." *Cuadernos del Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal*, no. 2 (Abril 2005)
- Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia. "La Eficacia Del Policía Como Agente Investigador En El Sistema De Justicia Penal Acusatorio Y Oral". *Revista Nova Iustitia*, no. 4 (2016): 49-62. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-justitia/article/view/36259>.
- Restrepo, Elvira María y Mariana Martínez Cuéllar. "Impunidad Penal: Mitos Y Realidades". *Documentos CEDE*, 2004. https://www.researchgate.net/publication/5006157_Impunidad_Penal_Mitos_Y_Realidades#:~:text=El%20tema%20de%20la%20impunidad,del%2090%25%20a%2099%25.
- Velarde Carrillo, Claudia Cony. "Función del policía en el sistema penal acusatorio." *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013) 28-38.
- Yáñez Romero, José Arturo. "¿Es pertinente la competencia policial de investigación al nuevo sistema de justicia penal mexicano?" *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal*. No. 4 (agosto 2013).

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez. *Impunidad En Homicidio Doloso En México: Reporte 2019*. Impunidad Cero, 2019.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, and Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez. *Impunidad Frente Al Homicidio Doloso En México*. Impunidad Cero, 2016.