

El principio de igualdad en el Procedimiento Abreviado^(*)

The principle of equality in the shortened procedure

Alejandro Naime González¹

Laura G. Zaragoza Contreras²

Sumario: Introducción. **1.** El Acceso a la Justicia como Garantía de Tutela Jurisdiccional. **2.** El derecho de acceso a la justicia. **3.** El Procedimiento Abreviado en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las atribuciones del Ministerio Público, a la luz del espectro de protección constitucional. – Reflexiones finales. – Referencia bibliográfica.

Resumen: El Código Nacional de Procedimientos Penales regula el Procedimiento Abreviado, como mecanismo constitucional que permite acelerar la conclusión de un juicio pero, aun cuando representa bondades, su instrumentación procesal ha sido desafortunada, porque vulnera derechos humanos y principios procesales, ocasionando desigualdad entre las partes, lo que eventualmente hace nugatoria su aplicación o bien, resulta materia fértil para promover la corrupción y la impunidad. Desde la experiencia jurisdiccional, se revisa el principio de igualdad en

(*) Recibido: 1ro. julio 2019 | Aceptado: 17 setiembre 2019 | Publicación en línea: 1ro. octubre 2019.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ Magistrado en retiro del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México.

alejandronaime@hotmail.com

² Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Profesor-Investigador de la Escuela Judicial del Estado de México.

laurazaragozacontreras@live.com.mx

el Procedimiento Abreviado en el contexto del sistema de administración de justicia en México.

Palabras clave: Procedimiento Abreviado, principio de igualdad, tutela jurisdiccional, acceso a la justicia.

Abstract: The National Code of Criminal Procedure regulates the abbreviated procedure, as a constitutional mechanism that allows to speed up the conclusion of a trial but, even when it represents benefits, its procedural instrumentation has been unfortunate, because it violates human rights and procedural principles that cause inequality between the parties, what eventually makes its application or nugatory, is fertile to promote corruption and impunity. From the jurisdictional experience, the principle of equality in the abbreviated procedure is reviewed in the context of the system of administration of justice in Mexico.

Key words: Abbreviated procedure, principle of equality, jurisdictional protection, access to justice.

Introducción.

La sola aprobación de una ley, dista de garantizar su efectiva implementación, por el contrario, es menester realizar revisiones exhaustivas para terminar con las prácticas que institucionalizan los obstáculos dentro de las estructuras sociales y por ende, las propias autoridades encargadas de la defensa y promoción de los derechos humanos se convierten en responsables directos o indirectos de la vulneración de los derechos de los gobernados.

Una vez que se ha iniciado un proceso penal, siempre y cuando no exista oposición por parte del inculpado, se podrá decretar la terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la propia ley. Si el imputado reconoce³ ante la autoridad judicial, en forma voluntaria y con conocimiento de las consecuencias que esto implica, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborarlo, el juez citará a la audiencia de sentencia, en cuyo caso, la ley establecerá los

³ Cabe precisar que *reconocimiento* debe entenderse en términos diversos a *confesión*, ya que se confiesan hechos propios y se reconoce un hecho relatado por otro, en este último supuesto, por el Ministerio Público.

beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad⁴, tal y como lo prevé el propio texto constitucional.

Este derecho constitucional⁵ de la terminación anticipada del procedimiento y así evitar el enjuiciamiento tradicional del imputado con todas sus consecuencias.

El Código Nacional de Procedimientos Penales contempla soluciones alternas y formas de terminación anticipada del procedimiento⁶; las primeras se clasifican en acuerdo reparatorio y suspensión condicional del proceso y la segunda lo constituye el Procedimiento Abreviado.

El Procedimiento Abreviado constituye una herramienta para evitar el desgaste de la maquinaria del saturado sistema de administración de justicia; la reforma constitucional de 2008, en materia penal se predecía como la solución a las prácticas que operaban en el procedimiento penal tradicional en México y buscaba resolver problemas de fondo, como la lentitud en la impartición de justicia. Sin embargo, el resultado, dista de ser el esperado. Sólo por poner un ejemplo, en el tema de la prisión preventiva, la tendencia de la reforma era reducirla a casos mínimos y excepcionalmente graves, dando prioridad al principio de presunción de inocencia, tal y como lo prevén los instrumentos internacionales, de observancia obligatoria en el país, pero las recientes reformas constitucionales contradicen la esencia del sistema acusatorio, adversarial y oral, ya que se aumentó el catálogo de los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa⁷. La sociedad no acepta que el principio de presunción de inocencia es de máxima importancia para el sistema procesal vigente, se demanda el encarcelamiento de los imputados, sin distinguir la gravedad o no de sus conductas y sin saber si son o no responsables.

Cabe considerar el impacto de los medios de comunicación para acrecentar el rechazo social de esta opción procesal. La sociedad no fue preparada para este cambio de paradigma, e incluso ni los actores del sistema. Por ello no se logra la consolidación del procedimiento penal mexicano, pues hoy en día, el clamor social es la prisión preventiva para todos los que se suponen delincuentes e incluso, es preocupante la tendencia a la justicia por propia mano, conocidos como linchamientos. No obstante, la terminación

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (CPEUM) Artículo 20 Constitucional, apartado A fracción VII.

⁵ CPEUM, art. 20, apartado A, fracción VII.

⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales. Libro segundo, Título I Capítulo I.

⁷ CPEUM, art. 19, párrafo segundo. DOF: 12 de abril de 2019.

anticipada del procedimiento es un derecho humano que debe conducir a la pronta, completa e imparcial administración de justicia, tanto para los ofendidos y víctimas, como para los imputados de un delito, acorde a las disposiciones constitucionales⁸, y por ello, debe ser objeto de estudio, para verificar el cumplimiento de los propósitos del sistema procesal penal vigente.

1. El Acceso a la Justicia como Garantía de Tutela Jurisdiccional.

El texto de la CPEUM, a partir de la reforma de junio de 2011⁹, gira en torno a los *Derechos Humanos*. En el artículo primero se señala que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en el propio ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, interpretando las normas relativas a esos derechos de conformidad con la normatividad interna (principio de interpretación conforme) favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio *pro personæ*). Lo anterior, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de los cuales se desprende que los derechos humanos se interrelacionan y dependen recíprocamente unos de otros y tienen como

⁸ CPEUM. Art 17, párrafo segundo.

⁹ CPEUM. Título Primero. Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

origen común la dignidad humana, por lo cual resulta improcedente relegar algunos para conceder prioridad a otros, así como tampoco puede existir jerarquía entre ellos, lo que significa que todos los derechos humanos deben ser objeto de protección sin distinción alguna.¹⁰ En otras palabras, se amplió el ámbito de protección en cuanto a los derechos sujetos a una efectiva tutela.

¹⁰ SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTA LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir del once de junio de dos mil once, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en aquélla y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, interpretando las normas relativas a esos derechos de conformidad con dichos ordenamientos (principio de interpretación conforme) favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro homine).(sic) Lo anterior, entre otros, de conformidad con los principios de interdependencia e indivisibilidad, de los cuales se desprende que los derechos humanos se interrelacionan y dependen recíprocamente unos de otros y tienen como origen común la dignidad humana, por lo cual no es procedente relegar algunos para conceder prioridad a otros ni puede existir jerarquía entre ellos, lo que significa que todos los derechos humanos deben ser objeto de protección sin distinción alguna. En atención a lo anterior y de conformidad con el artículo 103 de la Carta Magna, a las autoridades jurisdiccionales que conozcan del amparo les corresponde con mayor énfasis, en razón de sus funciones de impartición de justicia y atendiendo al objeto del citado juicio, "proteger" y "garantizar" los derechos humanos en las controversias sometidas a su competencia. Por su parte, los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que toda persona tiene derecho a un recurso "efectivo" ante los tribunales competentes, que la amparen contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y esos instrumentos normativos. Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", que los Jueces están autorizados para realizar un control de convencionalidad "ex officio", esto es, con independencia de que las partes lo invoquen, pues dicha facultad no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones de los accionantes en cada caso concreto. En observancia de todo lo anterior, cuando el juzgador de amparo advierta que la norma general, acto u omisión reclamada de la autoridad responsable vulnera los derechos humanos del quejoso, debe abordar el estudio de esa violación, con independencia de que las partes invoquen o no dicha infracción en sus conceptos de violación o agravios, pues de esta manera se favorece el acatamiento de los principios señalados y se resguarda el efecto útil del juicio de amparo como medio para proteger y garantizar los derechos fundamentales, sin soslayar, desde luego, los presupuestos necesarios para suplir la deficiencia de argumentos, tales como que el juzgador tenga competencia, que el juicio sea procedente y que se respete la litis planteada. Esta suplencia complementa la prevista en la Ley de Amparo, ya que revela mayores alcances en cuanto al sujeto, al proceder en favor de cualquier persona y no sólo en beneficio de determinados individuos, circunstancia que, sin embargo, no torna inoperante el beneficio regulado en dicha ley, pues éste reviste una protección más amplia en cuanto al objeto, debido a que **no se limita a violaciones de derechos humanos en materia de constitucionalidad y convencionalidad, sino también de legalidad.** Lo anterior deja entrever que si bien ambas clases de suplencia pueden concurrir en ciertos casos, en otros puede resultar procedente una u otra, de manera que la contemplada en la Ley de Amparo sigue teniendo plena eficacia en los supuestos que prevé. (Resaltado añadido)

El principio de interpretación conforme se refiere a que todas las normas deben de interpretarse de acuerdo con los principios contenidos en el propio texto constitucional, así como en los que se encuentran contenidos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, el principio o *pro personæ* se refiere a la obligación que adquieren las autoridades responsables de interpretar y aplicar una norma, lo cual se debe de realizar aplicando la norma que otorgue mayor beneficio respecto de los derechos humanos al gobernado.

Las asimetrías sociales, económicas y educativas se reflejan en desigualdades de *poder*, lo que repercute en que el *acceso a la justicia* adquiera importancia institucional. El *acceso a la justicia*, como derecho humano se refiere al derecho fundamental¹¹ que tiene toda persona para acudir ante el órgano jurisdiccional, el cual se encarga de prestar el servicio público de impartición de justicia con la intención de obtener la tutela judicial efectiva de sus intereses a través de un procedimiento que permita obtener una resolución pronta, completa e imparcial.

En la medida en que la legitimidad del Estado de derecho se apoye en una implementación efectiva del principio de igualdad ante la ley, las desigualdades para acceder a la justicia comprometen esa legitimidad que el Estado democrático tiene la necesidad de preservar y nutrir de forma permanente. El hecho de que los sectores marginados de la población encuentren limitado el acceso al servicio de justicia determina capacidades diferenciales de emplear el poder coercitivo del Estado para obtener o defender derechos y libertades personales.

Esta carencia de justicia, unida a la creciente falta de confianza en jueces, agentes del Ministerio Público y abogados, especialmente por la población de menos recursos, mina la legitimidad del Estado y socava las instituciones democráticas.¹² A pesar de la falta de confianza, la percepción de

Época: Décima Época. Registro: 2001511. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2. Materia(s): Común. Tesis: XXVII.1o.(VIII Región) 2 K (10a.) Página: 1999.

¹¹ Se refiere a un derecho subjetivo, el cual es fundamental por encontrarse dentro del catálogo de preceptos que establece el texto constitucional y, es el reconocimiento de un derecho humano dentro de este texto lo que constituye su fundamento, así como las garantías representan el instrumento procesal de tutela de los derechos, las cuales operan como medidas jurídicas que tienen el fin específico de lograr la consecución, vigencia y efectividad de los derechos humanos al tiempo que aseguran la conservación de su carácter ontológico.

¹² Cfr. Garro, Alejandro. (1999) *El acceso a la justicia y el derecho de interés público*, en Justicia y Sociedad, año I, vol. 2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). pp. 37-59.

corrupción¹³ respecto de las autoridades, así como las brechas y las asimetrías sociales, el Estado tiene la obligación de brindar a los gobernados la seguridad y la certeza de un efectivo acceso a la justicia para demandar el ejercicio de sus derechos.

En este tenor, en el sistema jurídico mexicano se encuentran diversas garantías y derechos humanos de seguridad jurídica; específicamente son cinco las que sustentan el sistema de administración de justicia¹⁴:

1. la prohibición de auto-tutela,
2. la prohibición de costas judiciales,
3. la independencia judicial,
4. la plena ejecución de sus sentencias y
5. el derecho a la tutela jurisdiccional.

En esta última es donde se centra este estudio.

La tutela jurisdiccional es la garantía de la que, en sentido amplio, gozan las todas las personas (físicas o morales) en todos los sistemas democráticos, de acceder a la justicia¹⁵. En el caso de México, el texto constitucional¹⁶ señala

¹³ Sobre la percepción de corrupción respecto de las autoridades, la población de 18 años y más, considera que 67.5% de los Jueces son corruptos y el 66.5% tienen esta percepción tratándose de Ministerio Público y Procuradurías Estatales. Instituto nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. (ENVIPE) 2018. Percepción de desempeño. p. 45. Consultado el 8 de abril de 2019 en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

¹⁴ CPEUM. Artículo 17

¹⁵ El Derecho Humano de Acceso a la Justicia consigna el principio de presunción de inocencia, el cual constituye el fundamento de las garantías judiciales, las cuales, si bien se organizan en torno a la idea de la inocencia, no bloquean la persecución penal, pero sí la racionalizan y encausan.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 17.

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de

que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, los cuales deben emitir sus resoluciones de forma pronta, completa e imparcial y como consecuencia de la gratuidad del servicio que prestan, las costas judiciales estarán prohibidas.

El acceso a la justicia implica la certeza que debe tener toda persona para acceder en forma inmediata a los tribunales, para ejercitar sus derechos, buscando satisfacer sus pretensiones, es decir, se trata de una situación jurídica de acceso libre a los órganos jurisdiccionales.

Al analizar en términos objetivos el derecho constitucional de acceso a la justicia se encuentran –entre otros- los siguientes elementos:

- a) Justicia pronta: implica como lo señala el texto constitucional, la existencia previa de tribunales disponibles para impartirla, en los plazos y términos legales.
- b) Justicia integral: los tribunales deberán pronunciarse respecto a todos y cada uno de los planteamientos que se sometan a su consideración.
- c) Justicia imparcial: conlleva a garantizar que los tribunales funcionarán sin que exista conflicto de intereses y sin impulso alguno extra legal que ponga en riesgo la probidad del proceso y de la resolución.
- d) Justicia gratuita: el Estado debe garantizar, que los órganos jurisdiccionales, están imposibilitados para fijar aranceles u

reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

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

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

honorarios por concepto del servicio de la administración de justicia.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios para definir a la garantía de la tutela jurisdiccional¹⁷, donde se destaca la observancia a la que se encuentran obligadas las autoridades que realizan actividades jurisdiccionales¹⁸, así como también las que competen a los poderes ejecutivo y legislativo.

¹⁷ ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Época: Novena Época. Registro: 171257. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Octubre de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 192/2007. Página: 209.

¹⁸ GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.

La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el

La garantía a la tutela jurisdiccional implica que todo gobernado puede acceder a los tribunales independientes e imparciales ante la vulneración de un derecho y pueda plantear una pretensión o, en su caso, también pueda acudir a defenderse; aun cuando hay normas que obstaculizan este acceso, debe revisarse si estas son innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

Al respecto, cabe precisar que todo sistema jurídico se conforma por normas que son principios y por normas que son reglas y, en la medida que se tienen distintas reglas y principios conviviendo en el sistema jurídico, puede haber colisiones entre principios y colisiones entre reglas, pero las formas en que se resolverán estas colisiones son diferentes ya que cuando dos reglas entran en conflicto, se pueden emplear herramientas como la declaración de invalidez de alguna de las reglas, mecanismos jerárquicos como la regla superior predomina sobre la inferior, criterios de especialidad para establecer excepciones, como la regla especial predomina sobre la general; criterios de temporalidad, como la ley posterior deroga a la anterior. El uso de este tipo de herramientas para solventar un conflicto entre reglas genera un estándar estático, que puede ser utilizado en el resto de los casos y donde claramente una regla desplaza a la otra¹⁹.

Las herramientas mencionadas para las reglas no operan cuando dos principios entran en colisión y es aquí que se actualiza la ponderación; este aspecto es el que lleva a Alexy a afirmar que la ponderación es inherente a

derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

Época: Novena Época. Registro: 1011734. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Séptima Sección - Acceso a la justicia. Materia(s): Constitucional. Tesis: 442. Página: 1491.

¹⁹ Alexy, Conesa, Prieto y Sánchez, en Vázquez Daniel. (2016) *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 20.

la aplicación de los principios ya que, como señala las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, más que por las reglas, por los principios opuestos. Esto significa que los principios dependen de y requieren ponderación. La ponderación es la forma característica de la aplicación de principios²⁰. Puede concluirse que lo razonable es lo proporcional²¹, aun cuando a veces se distingue la proporcionalidad de la razonabilidad a partir de la corriente jurídica que los vio nacer, llamando principio de proporcionalidad al proveniente del derecho alemán y de razonabilidad al anglosajón²². En este orden de ideas, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales.²³

2. El derecho de acceso a la justicia.

Desde el punto de vista de los ordenamientos internacionales aplicables en el sistema constitucional mexicano, el derecho de acceso a la justicia, se

²⁰ Alexy, en Vázquez. *op cit.* p. 21

²¹ Parra en Vázquez. *idem.*

²² Sapag en Vázquez. *idem.*

²³ GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.

La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

Época: Novena Época. Registro: 1011734. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales. Primera Parte - SCJN Décima Séptima Sección - Acceso a la justicia. Materia(s): Constitucional. Tesis: 442. Página: 1491.

encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁴; y, en ambos casos se trata de tutela judicial efectiva.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.²⁵

En ese tenor, el texto constitucional²⁶ regula específicamente el proceso penal y determina su naturaleza, sus principios específicos y generales y los

²⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969) Artículos 8 (Derecho a garantías judiciales) y 25 (Derecho a la protección judicial).

Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. [...]

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. [...]

²⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. [...]"

²⁶ CPEUM. Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

[...]

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine

derechos de los sujetos procesales. Con motivo de la reforma del año 2008, ahora el sistema de justicia penal es de naturaleza acusatoria y oral y se encuentra orientado por cinco principios esenciales:

1. Publicidad (las actuaciones deben ser públicas por regla general),
2. Contradicción (debe existir debate entre las partes),
3. Concentración (unidad de juez y en audiencia continua, sucesiva y secuencial),
4. Continuidad (la audiencia debe realizarse sin interrupciones -como regla general-) e
5. Inmediación (el juez presenciara todas las actuaciones).

El acceso a la justicia, como tutela jurisdiccional, se traduce en la libertad que tiene cualquier persona física o moral, de acceder a los tribunales para hacer valer sus derechos y buscar que se satisfagan sus pretensiones, o bien, de defenderse en igualdad de condiciones de esas demandas y que una vez que se han puesto en funcionamiento, los órganos jurisdiccionales deben actuar de manera pronta, integral e imparcial.

3. El Procedimiento Abreviado en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las atribuciones del Ministerio Público, a la luz del espectro de protección constitucional.

El texto constitucional²⁷ establece como un principio general, la posibilidad de la terminación anticipada del proceso penal, una vez que este se ha iniciado, siempre y cuando no se oponga el imputado, lo que da origen al Procedimiento Abreviado y, así deja a la legislación secundaria lo relativo a su regulación.

El CNPP²⁸ establece el *Procedimiento Abreviado*²⁹ como vía especial para variar el curso del procedimiento ordinario y concluirlo en forma anticipada y, así prescindir de la etapa del juicio oral y público.

Este ordenamiento señala las reglas para su aplicación y requisitos de procedencia dentro de los cuales destaca que el órgano o persona autorizada

la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculcado cuando acepte su responsabilidad; [...]

DOF: 18 de junio de 2008.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 20, apartado A fracción VII.

²⁸ CNPP, DOF: 5 de marzo de 2014.

²⁹ CNPP, Libro Segundo, Capítulo IV.

para solicitarlo y el tema relativo a la reducción de la pena que se ha de imponer.

El CNPP establece como requisitos de procedibilidad³⁰:

Para autorizar el Procedimiento Abreviado, el juez de control verificará en audiencia los siguientes requisitos:

- I. Que el Ministerio Público solicite el procedimiento, para lo cual se deberá formular la acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y monto de reparación del daño.
- II. Que la víctima u ofendido no presente oposición. Solo será vinculante para el juez que se encuentre fundada.
- III. Que el imputado:
 - a) Reconozca estar debidamente informado de su derecho a un juicio oral y de los alcances del Procedimiento Abreviado;
 - b) Expresamente renuncie al juicio oral;
 - c) Consienta la aplicación del Procedimiento Abreviado;
 - d) Admita su responsabilidad por el delito que se le imputa;
 - e) Acepte ser sentenciado con base en los medios de convicción que exponga el Ministerio Público al formular la acusación.

Se advierte, que sólo el Agente del Ministerio Público está facultado para solicitar la apertura del Procedimiento Abreviado y con ello, se convierte en el único actor con posibilidad de promover su terminación anticipada, constituyéndose en una facultad exclusiva que afecta los intereses y los derechos del imputado porque, aun cuando se satisfagan los requisitos, quedará la apertura a merced del investigador.

³⁰ CNPP, artículo 201:

- a) Reconozca estar debidamente informado de su derecho a un juicio oral y de los alcances del Procedimiento Abreviado;
- b) Expresamente renuncie al juicio oral;
- c) Consienta la aplicación del Procedimiento Abreviado;
- d) Admita su responsabilidad por el delito que se le imputa;
- e) Acepte ser sentenciado con base en los medios de convicción que exponga el Ministerio Público al formular la acusación.

No existe una explicación lógica para que el legislador lo determine de esta manera, pero esto es una realidad ya que así lo determina la ley, y es innegable que los índices de corrupción en los órganos de procuración de justicia en México son considerables,³¹ pero aunque se trata de un sistema de justicia negociada, resulta inadmisibles dejar solamente al Ministerio Público esta facultad, porque sin duda se alimenta el fenómeno de la corrupción, más allá de la justicia.

En contraposición, cabe recordar, que en el anterior Código de Procedimientos Penales para el Estado de México³² (CPPEM), se establecía³³ la posibilidad de tramitarse a solicitud del Ministerio Público o del imputado, cuando se reunieran los requisitos legales y no hubiere oposición.

En este caso, sí había equilibrio de las partes para solicitar la tramitación su apertura y trámite, sin que una de ellas actuara con ventaja frente a la otra, finalmente, el órgano jurisdiccional verificaba el cumplimiento de los requisitos, para declarar o no su apertura.

Pero en la actualidad, la legislación nacional impide al imputado solicitar directamente el acceso a esta opción y lo supedita a la voluntad del órgano acusador, que dispone de una herramienta procesal exclusiva y lo coloca en condición de superioridad frente a aquél, con lo que se afecta el principio de igualdad de las partes y consecuentemente, se le limita el acceso efectivo a la tutela jurisdiccional, ya que la CPEUM consigna la terminación anticipada del procedimiento como un principio general, y con ello se impide el cumplimiento de uno de los propósitos esenciales del sistema de

³¹ Desde 2012, México ha registrado un notable descenso de sus puntuaciones, lo que indica que no está logrando avances significativos en su lucha contra la corrupción. Con una puntuación de 28 puntos en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), México ha perdido seis puntos en relación con 2012. En los últimos México ha sufrido graves escándalos de corrupción que han afectado a líderes políticos, incluyendo varios gobernadores en el caso de México.

En los últimos años, México experimentó un creciente apoyo social a las reformas anticorrupción. En 2015, estos esfuerzos se materializaron en una reforma constitucional y en la creación de un sistema nacional anticorrupción. El año pasado, una amplia coalición, de la que Transparencia Mexicana formó parte, demandó la implementación efectiva de estas reformas y la creación de una procuraduría general independiente, la cual se materializó el 20 de diciembre de 2018. Mexico Corruption Perceptions Index 2018 Transparency Internacional. May, 2019 y Transparencia Mexicana. Consultado el 8 de mayo de 2019 en https://www.transparency.org/news/feature/el_debilitamiento_de_la_democracia_y_el_auge_del_populismo_en_las_americanas y <https://www.tm.org.mx/ipc2018/>

³² Abrogado por el artículo Tercero Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. DOF: 5 de marzo de 2014 y por Decreto número 392, artículo Tercero, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 21 de enero de 2015.

³³ Artículo 388, del abrogado Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

enjuiciamiento penal, que es el de evitar que lleguen a juicio aquellos asuntos cuya conclusión bien puede adelantarse, al reunirse los requisitos constitucionales y procesales, evitando así el desgaste innecesario de la maquinaria jurisdiccional, lo que además afecta el derecho de la pronta, completa e imparcial administración de justicia contenido el texto constitucional.

El CNPP establece el principio de igualdad entre las partes³⁴, el cual se constituye en la columna vertebral del sistema de enjuiciamiento penal en cualquier estado democrático. Garantiza seguridad jurídica, igualdad de oportunidades, contradicción, confrontación y debate, para asegurar un fallo legal y justo. Y, en este caso, se ve afectado por la ventaja que el legislador le ha dado al Ministerio Público, como la única parte que puede promover la apertura del Procedimiento Abreviado y así, una de las partes queda supeditada a la voluntad de la otra y, en consecuencia en circunstancias de desventaja.

Y a lo anterior, se suma el hecho relativo a la reducción de la punición mínima a imponer dentro del mismo tema de análisis, ya que la regla general consiste en que, al imputado que acepte someterse a la tramitación del Procedimiento Abreviado, el Juez le impondrá las penas mínimas establecidas en la legislación sustantiva, que correspondan al delito por el que se le formule acusación, las que, de acuerdo al CNPP, *podrán reducirse*, a solicitud del Ministerio Público, de la siguiente manera:

[...] Cuando el acusado no haya sido condenado previamente por delito doloso y el delito por el cual se lleva a cabo el Procedimiento Abreviado es sancionado con pena de prisión cuya media aritmética no exceda de cinco años, incluidas sus calificativas atenuantes o agravantes, **el Ministerio Público podrá solicitar la reducción de hasta una mitad** de la pena mínima en los casos de delitos dolosos y **hasta dos terceras partes** de la pena mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión que le correspondiere al delito por el cual acusa.

En cualquier caso, **el Ministerio Público podrá solicitar la reducción de hasta un tercio** de la mínima en los casos de delitos dolosos y **hasta en una mitad** de la mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión. Si al momento de esta solicitud, ya existiere acusación formulada por escrito, el Ministerio Público podrá modificarla oralmente en la audiencia donde se resuelva sobre el Procedimiento Abreviado y en su caso solicitar la reducción de las penas, para el efecto de permitir la tramitación del caso conforme a las reglas previstas en el presente.

³⁴ CNPP. “Artículo 11. Principio de igualdad entre las partes. Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen.”

El Ministerio Público al solicitar la pena en los términos previstos en el presente artículo, deberá observar el Acuerdo que al efecto emita el Procurador.³⁵ (Resaltado añadido)

En estas condiciones, las facultades procesales privativas del Ministerio Público, se extienden al pedimento de la reducción de las penas, lo que torna delicado un asunto, porque incluso es una potestad y no un mandato, ya que el texto legal utiliza la expresión “**podrá**”, lo que desde luego le permite hacerlo o no a su voluntad. Y, además, le da la atribución de cuantificar el monto de la reducción, cuando decida solicitarla, ya que en texto legal se utiliza la palabra “**hasta**”, es decir, la porción de la reducción puede ser desde lo mínimo hasta lo máximo, de los dos tercios, de la mitad o del tercio que, según corresponda, solicite el Ministerio Público.

Con ello, el órgano acusador recibe de la legislación procesal, atribuciones que constitucionalmente no le corresponden y le permite tener todavía más ventaja respecto del imputado, al momento en que éste deba decidir si opta o no por la terminación anticipada del procedimiento, lo que también afecta el principio de igualdad de las partes, se insiste en que esto no es admisible en un estado democrático, que regula en la constitución un procedimiento penal acusatorio y oral.

Reflexiones finales.

- A) Las reformas a los ordenamientos legales suponen mejorar –entre otros– la calidad de la justicia que se imparte y garantizar la invulnerabilidad del acceso a la justicia como derecho humano y como elemento del derecho a la igualdad, para lo cual es menester el cuidado que debe implicar la actividad legislativa que soporte una reforma al sistema de justicia.
- B) La baja calidad de la impartición de justicia, que se refleja en el rezago en la resolución de los casos, el bajo nivel de denuncia de los delitos, los altos niveles de impunidad, así como en la percepción de falta de independencia, y hasta de corrupción, por parte de los jueces y magistrados, es un problema central en nuestro país pues representa un obstáculo para alcanzar el Estado de derecho al que aspiramos los mexicanos. Esta deficiente impartición de justicia se debe en gran parte a la debilidad del gobierno judicial que se observa a nivel federal, pero

³⁵ CNPP. Artículo 202. Oportunidad.

sobre todo a nivel estatal.³⁶ Esta, también es la percepción que la comunidad internacional tiene respecto de la justicia mexicana y que se plasmó en quince recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo sobre la Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos durante el Examen Periódico Universal³⁷ (EPU) que por tercera ocasión se realizó al Estado mexicano en noviembre de 2018 y las cuales fueron aceptadas.

Al respecto, las opiniones/recomendaciones de los Estados encargados de revisar al Estado mexicano pueden resumirse en:

- a) Reforzar los esfuerzos para luchar contra la corrupción, combatir la impunidad³⁸, fortaleciendo la independencia y el profesionalismo de los actores del sistema de justicia penal,

³⁶ Pantin, Laurence. (2018) *Elevar la calidad de la impartición de justicia con un gobierno judicial fortalecido*. p. 125. Consultado el 8 de mayo de 2019 en <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/elevar-la-calidad-la-imparticion-justicia-gobierno-judicial-fortalecido/>

³⁷ Cfr.. Recomendaciones 6.91, 6.92, 6.94, 6.95, 6.97, 6.96, 6.98, 6.99, 6.100, 6.101, 6.102, 6.103, 6.104, 6.106 y 6.108. United Nations A/HRC/40/8. General Assembly Distr.: General 27 December 2018 Original: English. Human Rights Council Fortieth session 25 February–22 March 2019 Agenda item 6, Universal Periodic Review. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Mexico. Consultado el 6 de abril de 2019 en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/446/99/PDF/G1844699.pdf?OpenElement>

³⁸ México empeora en los índices de impunidad global y estatal. El índice de impunidad en México aumentó tanto en el ámbito global como en el de los estados de la República. México ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI-2017) con 69.21 puntos. México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad. Tomando en cuenta a las 32 entidades, el promedio nacional del Índice de Impunidad (IGI-MEX 2018) aumentó a 69.84 puntos, en comparación con la última medición de 2016 que fue de 67.42.

Los diez estados con mayor índice de impunidad: 1) Estado de México (80.06), 2) Tamaulipas (78.88), 3) Baja California (78.08), 4) Coahuila (77.88), 5) Quintana Roo (77.33), 6) Guerrero (76.08), 7) Aguascalientes (75.85), 8) Veracruz (75.62), 9) Puebla (75.59) y 10) Oaxaca (75.12).

El Estado de México es la entidad con el índice de impunidad más alto. Con 80.06 puntos de impunidad, el Estado de México tiene el puntaje más alto del IGI-MEX. Se registran 202,205 carpetas de investigación, la cantidad más alta en todo el país, y únicamente hay 1,209 sentenciados en primera instancia, esto implica que sólo el 0.59% de las carpetas acaba en sentencia, lo que habla de la debilidad en la integración de las carpetas por parte de los ministerios públicos. Otro punto importante es la diferencia entre las carpetas de investigación y las causas penales abiertas (16,863) lo cual significa que apenas el 8.33% de todas las carpetas se convierten en causas penales, dejando más de 185,000 procesos concluidos en esa etapa. Estos números de la cadena impune explican que la entidad sea la que presenta la problemática más grave en el país. El Estado de México presenta, también, problemas estructurales de inversión en agencias y ministerios públicos: no cuenta con suficientes jueces y magistrados, además de que se redujo su estado de fuerza policial. Finalmente, es la segunda entidad con la mayor cifra negra (delitos no denunciados) del país.

- b) Se recomienda a México entrar en una cooperación estructurada con la comunidad internacional sobre el estado de derecho con el objetivo de mejorar las capacidades y la determinación de las instituciones mexicanas para realizar investigaciones rápidas, exhaustivas, independientes e imparciales, para garantizar juicios justos y lograr condenas basadas en estándares internacionales,
- c) Continuar sus esfuerzos para mejorar el estado de derecho y adoptar medidas para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos [...],
- d) Continuar los esfuerzos en la implementación de la reforma judicial, incluida la independencia de los fiscales, la prohibición de la tortura y garantizar la rendición de cuentas,
- e) Continuar con sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción y la impunidad,
- f) Adoptar nuevas medidas para hacer frente a la impunidad garantizando la independencia e imparcialidad del poder judicial, garantizando así que los jueces estén libres de toda injerencia, presión o influencia indebida en el ejercicio de sus funciones,
- g) Asegurar la imparcialidad y la independencia del Poder Judicial para que funcione sin la interferencia de la presión en el ejercicio de sus funciones,
- h) Fortalecer la independencia y efectividad del Poder Judicial para concretar el derecho a la verdad y el acceso a la justicia,
- i) Abordar la impunidad, especialmente relacionada con la corrupción, mediante el fortalecimiento de la agilidad del nuevo Sistema de Justicia Criminal Adversarial. [...]

Y, respecto de estas recomendaciones, el Estado mexicano, -entre otras- respondió³⁹:

[...]

- 6. El Gobierno de México, en coordinación con los tres poderes y niveles de gobierno, así como con las organizaciones de la sociedad civil y la academia, tiene el firme compromiso de dar atención puntual a las 262

Debemos recordar que México tiene cuatro veces menos jueces y magistrados que el resto del mundo (3.9 frente a 16 por cada cien mil habitantes). El país se encuentra en esta situación por el déficit que presentan dichas instituciones tanto en los estados como en el ámbito federal.

Cfr. Le Clercq Ortega Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara Gerardo (Coords.) *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. México, Universidad de las Américas Puebla- Jenkins Graduate School-Centro de Estudios sobre impunidad y Justicia. pp. 7-8. Versión electrónica disponible en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

³⁹ Consejo de Derechos Humanos. 40º período de sesiones. 25 de febrero–22 marzo de 2019. A/HRC/40/8/Add.1, Tema 6 de la agenda. Examen Periódico Universal. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado. Consultado el 6 de mayo de 2019 en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/MXindex.aspx>

recomendaciones aceptadas, promoviendo los cambios estructurales y legales pertinentes, y adoptando las políticas públicas necesarias para propiciar condiciones de pleno e irrestricto respeto a los derechos humanos.

7. **Como parte de este compromiso, México ha desarrollado un Portal electrónico que sistematiza las más de 2800 recomendaciones que han sido formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos desde 1994.** Esta plataforma, es un ejercicio de transparencia proactiva, la cual pretende hacer de utilidad pública la información sobre el seguimiento y atención que el Estado mexicano ha dado a cada una de ellas. (Resaltado añadido)
8. Dicho proyecto, permitirá al sector público, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados, acceder a la información e identificar los avances alcanzados y los temas que requieren de atención adicional o fortalecimiento.
9. El Gobierno mexicano está consciente de los desafíos que prevalecen en el país y está resuelto a tomar las medidas necesarias para garantizar el Estado de Derecho, basándonos en un modelo que promueve la prevención de la violencia y el fortalecimiento de las instituciones, [...]

C) El romper el principio de igualdad como actualmente se encuentra en la norma respecto del Procedimiento Abreviado resulta contrario al principio 16 de la Agenda 2030, el cual es un proyecto que consiste en una agenda universal y transformadora para el desarrollo sostenible basado en derechos, donde las personas y el planeta ocupan un lugar central. En forma paralela se establece un conjunto integrado de seis elementos esenciales para ayudar a enmarcar y fortalecer el carácter universal, integrador y transformador de la agenda⁴⁰:

- a) Dignidad: acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades;
- b) Garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños;
- c) Prosperidad: desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora;
- d) Planeta: proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para nuestros hijos;
- e) Asociación: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible y
- f) Justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas.

⁴⁰ Cfr. Naciones Unidas. Asamblea General. (2014) Informe de síntesis del Secretario General sobre la Agenda de Desarrollo Sostenible después de 2015. El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. A/69/700. 4 de diciembre de 2014. Consultado el 10 de marzo de 2018 en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/700>

Este nuevo marco de desarrollo representa para el Sistema de las Naciones Unidas, un reto, pero al mismo tiempo, también una oportunidad a nivel mundial, de focalizar la cooperación y programación, para promover la inclusión y equidad en un marco de derechos ya que sólo se puede aspirar a la sostenibilidad a partir de sociedades pacíficas e inclusivas, donde la justicia represente el patrimonio individual y colectivo máspreciado. Para alcanzar esta meta, se requieren instituciones sólidas, creíbles, eficaces y transparentes, que garanticen el acceso a la información verdadera e independiente y la protección de los derechos fundamentales, sin que se creen nuevos derechos ni se ideologicen los ya establecidos.⁴¹ Resulta imposible lograr los objetivos planteados en una sociedad en la cual se encuentre ausente Paz social.

En un primer momento, Naciones Unidas solicitó información para conocer la problemática que se vive en los Estados que accedieron a participar en forma voluntaria. En el documento titulado Monitoreo para implementar sociedades pacíficas, justas e inclusivas⁴², México aportó:

- Señala la existencia de un diagnóstico parcial de la violencia que enmarca la política de seguridad pública;
- Cuestiona la efectividad de las instituciones y agentes involucrados en la cadena oficial encargada de prevenir, investigar y sancionar las conductas antisociales;
- También precisa que la población percibe un ineficaz el desempeño del Ministerio Público, así como de la policía judicial
- Reconoce la limitada capacidad institucional del sector público para salvaguardar derechos humanos y, en ese mismo informe señala al Estado de México, como la entidad con el mayor número de denuncias por violación a derechos.

Respecto de estos dos últimos puntos, cabe señalar que, si bien esta entidad es la más poblada del país, también es cierto que, esa es, precisamente un área de oportunidad que debe de atenderse en forma prioritaria.

⁴¹ Gamboa-Bernal, Gilberto. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una perspectiva bioética. *Persona y Bioética*, vol. 19, no. 2, 2015, pp. 175-181. Editorial Universidad de La Sabana. Consultado el 13 de marzo de 2018 en <http://www.redalyc.org/html/832/83242580001/>

⁴² United Nations Development Programme. *Monitoring to Implement Peaceful, Just and Inclusive Societies. Pilot Initiative on National-Level Monitoring of SDG16*. United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre, The Open Government Partnership. Denmark, 2017. p. 31. Consultado el 1 de marzo de 2018 en http://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/Monitoring%20to%20Implement%20SDG16_Pilot%20Initiative_main.pdf

D) Respecto de la facultad que se otorga al Ministerio Público para solicitar la apertura del Procedimiento Abreviado, el texto constitucional señala que la imposición, modificación y duración de las penas es una atribución propia y exclusiva de la autoridad judicial⁴³, y si en el Procedimiento Abreviado se le confiere al Ministerio Público, la facultad potestativa de reducir las penas mínimas, entonces se rompe con este principio.

Estas atribuciones encuentran su fundamento legal en el propio CNPP⁴⁴ pero, el trasladar esta atribución privativa de la autoridad jurisdiccional tanto federal como local, puede llegar a constituirse en una poderosa arma con la cual, la representación social puede negociar con el propio imputado.

En este supuesto se estaría ante un escenario donde la autoridad jurisdiccional impone una pena y el Ministerio Público tiene la facultad de solicitar la reducción de la misma, lo que rompe el principio de igualdad, que en materia penal señala que las partes siempre deben estar en igualdad de circunstancias frente al juez para probar, para alegar, para controvertir, -entre otras-, y cuando se pierde ese principio, desfavorece a cualquiera de las partes, sea víctima o imputado.

E) El mantener esta facultad privativa y potestativa para el Ministerio Público, se traduce en que si no la ejerce adecuadamente, origina un aumento en los asuntos que llegan a juicio, desgastando en forma innecesaria la maquinaria jurisdiccional, a la vez que también se convierte en una peligrosa herramienta de corrupción e impunidad, lo que se traduce en incumplimiento de la pronta, completa e imparcial administración de justicia.

F) Al constituirse un monopolio para el Ministerio Público la facultad de solicitar la terminación anticipada del procedimiento penal y del pedimento de reducción de las sanciones mínimas a imponer, están aumentando los índices de corrupción.

Además, de que se rompe el principio constitucional de que la imposición, modificación y duración de las penas, es una atribución

⁴³ CPEUM. Artículo 21. [...] La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

⁴⁴ CNPP. Artículo 202. Oportunidad.

propia y exclusiva de la autoridad judicial, también se rompe el principio que, en materia penal señala que las partes siempre deben estar en igualdad de circunstancias frente al Juez, para probar, para alegar, para controvertir y cuando se pierde esa igualdad, desfavorece a cualquiera de las partes. En este caso, el CNPP Código Nacional de Procedimientos Penales rompe con el equilibrio procesal como ideal constitucional, lo que se traduce en una violación a los derechos humanos de acceso a la Justicia y al debido proceso.

El Procedimiento Abreviado, es el derecho constitucional que tienen los gobernados de concluir de manera anticipada un procedimiento penal; es una de las opciones para no llegar a juicio; es el mecanismo de descongestionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados del sistema de enjuiciamiento penal mexicano. El punto de partida para que se concrete es animar a las partes a optar por un mecanismo de justicia negociada y que el imputado reconozca su responsabilidad; es un moderno sistema para evitar la asistencia a juicios tediosos y desgastantes y, por sus bondades evita juicios innecesarios, así como la restauración de relaciones sociales; reparación de los daños morales y materiales; aceptación de la responsabilidad y la reintegración del acusado a la sociedad de manera digna; penas reducidas, disminución de costos económicos para el Estado y las partes, así como menor desgaste del sistema de administración de justicia.

Pero el camino para llegar a la terminación anticipada tiene defectos de fondo que provocan que en muchos de los casos sea nugatorio ese derecho constitucional o bien se fomente la corrupción y la impunidad. El CNPP debe ser modificado esencialmente para desmonopolizar al Ministerio Público en dos sentidos: primero, debe darse también al imputado y a su defensor, el derecho para pedir la apertura del Procedimiento Abreviado y debe quitarse a la fiscalía la facultad de pedir la reducción de las penas mínimas que se imponen en este procedimiento, tasando en la legislación procesal los montos que habrán de disminuirse en cada caso y con ello, adicionalmente se devuelve al poder judicial la exclusividad constitucional de la imposición, modificación y duración de las penas.

Referencia bibliográfica.

Birgin, Haydée y Kohen Beatriz. (Compiladoras) Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas. Buenos Aires, Biblos, 2006.

- Cappelletti, Mauro y Bryant, Garth: El acceso a la justicia: La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José) 1969.
- Gamboa-Bernal, Gilberto. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una perspectiva bioética. *Persona y Bioética*, vol. 19, no. 2, 2015, pp. 175-181. Editorial Universidad de La Sabana. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/832/83242580001/>
- Garro, Alejandro M. El acceso a la justicia y el derecho de interés público, en *Justicia y Sociedad*. Año I, vol. 2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. (ENVIPE) 2018. Percepción de desempeño. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (Coords.) *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. México, Universidad de las Américas Puebla- Jenkins Graduate School-Centro de Estudios sobre impunidad y Justicia. pp. 7-8. Versión electrónica disponible en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf
- Mexico Corruption Perceptions Index 2018 Transparency Internacional. May, 2019. Disponible en https://www.transparency.org/news/feature/el_debilitamiento_de_la_democracia_y_el_auge_del_populismo_en_las_americanas
- México. Código de Procedimientos Penales para el Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México de 9 de febrero de 2009, abrogado por el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- México. Código Nacional de Procedimientos Penales. DOF: 5 de marzo de 2014
- México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917 y sus reformas)
- Naciones Unidas. Asamblea General. (2014) Informe de síntesis del Secretario General sobre la Agenda de Desarrollo Sostenible después de 2015. El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza

y transformar vidas protegiendo el planeta. A/69/700. 4 de diciembre de 2014. Disponible en

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/700>

Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. 40º período de sesiones. 25 de febrero–22 marzo de 2019. A/HRC/40/8/Add.1, Tema 6 de la agenda. Examen Periódico Universal. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/MXindex.aspx>

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966)

Pantin, Laurence. (2018) *Elevar la calidad de la impartición de justicia con un gobierno judicial fortalecido*. Disponible en

<https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/elevar-la-calidad-la-imparticion-justicia-gobierno-judicial-fortalecido/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

Transparencia Mexicana. Disponible en <https://www.tm.org.mx/ipc2018/>

United Nations A/HRC/40/8. General Assembly Distr.: General 27 December 2018 Original: English. Human Rights Council Fortieth session 25 February–22 March 2019 Agenda item 6, Universal Periodic Review. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Mexico. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/446/99/PDF/G1844699.pdf?OpenElement>

United Nations Development Programme. Monitoring to Implement Peaceful, Just and Inclusive Societies. Pilot Initiative on National-Level Monitoring of SDG16. United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre, The Open Government Partnership. Denmark, 2017. p. 31. Disponible en http://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/Monitoring%20to%20Implement%20SDG16_Pilot%20Initiative_main.pdf

Vázquez, Daniel. (2016) *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*.

México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de
Investigaciones Jurídicas.