

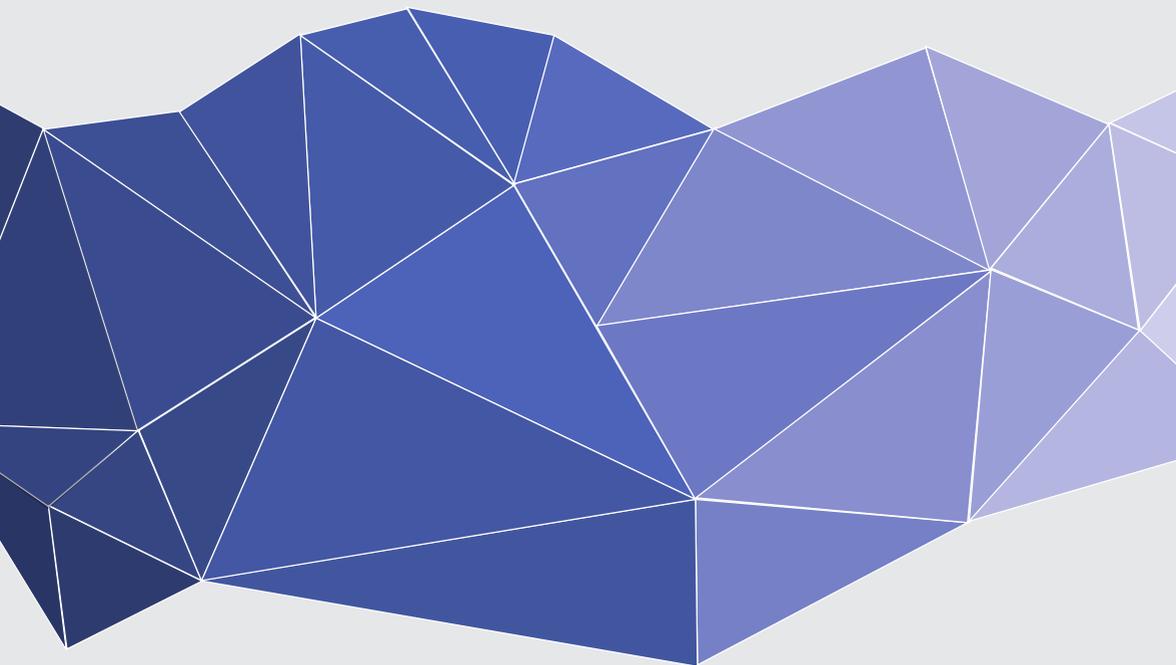
1



# REFORMA A LA JUSTICIA PENAL

Del silencio de los expedientes  
a los juicios orales y públicos

CARLOS ALBERTO GALINDO LÓPEZ  
SUSANA RAMÍREZ HERNÁNDEZ



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República



# REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

# 1

## REFORMA A LA JUSTICIA PENAL

Del silencio de los expedientes  
a los juicios orales y públicos

AUTORES

**CARLOS ALBERTO GALINDO LÓPEZ**  
**SUSANA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**

COORDINADORES

**GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ**  
**ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA**  
**NOEL PÉREZ BENÍTEZ**



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

# SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

## **Comité Directivo**

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya  
SECRETARIO

## **Secretaría Técnica**

Onel Ortiz Fragoso  
SECRETARIO TÉCNICO

## **Junta Ejecutiva**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

*Reforma a la Justicia Penal: del silencio  
de los expedientes a los juicios orales y públicos.*

Autores: Carlos Alberto Galindo López  
Susana Ramírez Hernández

Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos

Número: 1

Primera edición, diciembre de 2016.

ISBN: 978-607-8320-51-6

Diseño de portada: Instituto Belisario Domínguez

Diseño de interiores: D3/Ana Karina Mendoza Cervantes, Daniel Prisciliano Estrella Alvarado

Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Investigación Estratégica.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

# Índice

---

<b>Presentación</b>	5
<b>1. Precedentes internacionales vinculantes</b>	9
1.1 Compromisos en materia de derechos humanos	11
1.2 Compromisos contra el narcotráfico y el crimen organizado	18
<b>2. Diagnósticos previos a la reforma</b>	25
2.1 Recomendaciones de Naciones Unidas para una reforma integral	28
2.2 La ineficiencia de la justicia penal y el corazón de la impunidad	40
2.3 Las resistencias al cambio	48
<b>3. Las iniciativas de reforma y sus motivos</b>	51
3.1 Iniciativa de la Red por los Juicios Orales	56
3.2 Iniciativa de la Presidencia de la República	60
<b>4. La reforma constitucional de 2008</b>	67
4.1 El contenido de la reforma	69

4.2 El nuevo sistema penal acusatorio	76
4.3 La bipolaridad de la reforma	84
<b>5. Implementación de la reforma</b>	101
5.1 Información oficial disponible al público	105
5.2 Evaluaciones de la Auditoría Superior de la Federación	109
5.3 Evaluación de la sociedad civil organizada	120
<b>6. Tareas pendientes a modo de conclusión</b>	133
6.1 Tareas en el marco de la reforma	136
6.2 Tareas en el marco de los diagnósticos originales	143
6.3 Monitoreo & Evaluación	152
6.4 Riesgos y consolidación del sistema acusatorio	161
<b>7. Epílogo: la más estructural de todas las reformas</b>	167
7.1 La justicia como un pilar del desarrollo internacional	169
7.2 La justicia y la economía mexicana	172
7.3 La impunidad y el crecimiento económico	177
<b>Fuentes de consulta</b>	185



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, a través de las Direcciones Generales de Investigación Estratégica y de Finanzas, dedicó un año de trabajo a la elaboración del proyecto de investigación Reformas estructurales: avances y desafíos. Este estudio precursor analiza ocho de las reformas estructurales aprobadas en la recta final del sexenio anterior y durante el actual: Fiscal, Laboral, Financiera, Energética, Educativa, Político-Electoral, Derechos Humanos y Justicia Penal.

Las ocho investigaciones se motivaron y articularon a través de cuatro grandes preguntas: ¿Qué problemáticas sectoriales se pretenden resolver con cada una de las reformas? ¿Cómo se planteó lograrlo? ¿Qué tan factible es que se logren? ¿Qué elementos clave no fueron tomados en cuenta?

El estudio sistemático e integral de este paquete de reformas es relevante ya que fue un parteaguas que modificó sustancialmente pilares centrales de la Constitución y por tanto del proyecto de nación. Adicionalmente, permite dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo, con lo cual buscamos contribuir a fortalecer sus funciones de supervisión y control a los otros poderes del Estado.

Esta colección de cuadernos de investigación partió de varias premisas para adentrarse en el análisis de las reformas estructurales. En primera instancia, ninguna de las reformas puede entenderse de forma aislada. Sus impulsores las concibieron como componentes de un proyecto integral para modernizar al país, eliminar trabas para elevar la productivi-

dad, situarlo entre las economías competitivas a nivel global, fortalecer la vida democrática e incrementar la eficacia en el ejercicio de gobierno.

Esto no necesariamente significa que sus resultados sean congruentes entre sí. Las reformas no son productos armoniosos u homogéneos. Por el contrario, desde su dictaminación están marcadas por posturas políticas contrapuestas. En un congreso plural, su aprobación es resultado de múltiples rondas de negociación entre una constelación de actores con posturas e intereses diferenciados y grados de poder e influencia desiguales. La caja negra de las negociaciones explica en buena medida las diferencias entre la iniciativa original y el texto que finalmente se promulga.

De ahí la necesidad de realizar un análisis de consistencia de cada una de las reformas. Esto implica responder si sus exposiciones de motivos, diagnósticos, la legislación finalmente aprobada y los primeros resultados de su implementación guardan coherencia y están alineados entre sí.

Una conclusión es que contrario a una creencia arraigada según la cual los problemas del país están sobre-diagnosticados, estas investigaciones han detectado que las reformas no necesariamente parten de diagnósticos exhaustivos que identifiquen las causas de los problemas y ofrezcan alternativas de solución. En algunos casos, no existe información estadística e indicadores para conocer la magnitud y complejidad del problema. No es cosa menor: si no se parte de diagnósticos adecuados, difícilmente se lograrán tomar decisiones públicas informadas para atacar los problemas con precisión.

Una vez analizada la consistencia de cada reforma en sus propios términos, los cuadernos proceden a abordar la implementación como un campo de estudio específico. Se trata de la fase en que finalmente se ponen a prueba las reformas y se enfrentan con la realidad que pretenden modificar.

La implementación de cada reforma tiene que afrontar desafíos que escapan del control de las autoridades estatales, tales como actores y colectivos con poder para obstaculizar los cambios aprobados, o bien, procesos globales de distinta índole. El éxito o el fracaso de las reformas depende en buena medida de la capacidad para sortear esos factores externos con los recursos materiales e institucionales disponibles.

Finalmente, cada uno de los ocho cuadernos da seguimiento a los efectos de las reformas, entre los cuales se encuentran la creación de nuevas

instituciones, la puesta en marcha de políticas públicas y la armonización legislativa tanto de las leyes secundarias y locales, como en función de los compromisos contraídos por el Estado Mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales. Debe advertirse que los avances en la implementación de cada reforma se han registrado con velocidades, profundidades y ritmos propios.

La mecánica de trabajo del proyecto incluyó un seminario interno que sesionó durante un año. Los más de veinte investigadores que participaron en este proyecto cuentan con trayectorias académicas y profesionales en diversos campos como la sociología, la ciencia política, el derecho, las relaciones internacionales, la pedagogía, la economía y la actuaría, lo cual contribuyó a dotar a cada estudio de un enfoque multidisciplinario.

En el mismo sentido, sostuvimos sesiones para presentar avances del proyecto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y el Consejo Coordinador Empresarial. Posteriormente, convocamos a un seminario público de dos días en el Senado de la República, el cual contó con la participación de especialistas nacionales e internacionales en los distintos campos de las reformas. La pluralidad y el nivel de especialización de las personas que participaron en estos diálogos, sin duda enriquecieron los resultados del proyecto. Por último, los borradores de esta colección fueron sometidos a un proceso de doble dictaminación con reconocidos expertos en cada uno de los temas. Sus observaciones puntuales elevaron el rigor y la calidad de las investigaciones. Como siempre en estos casos, son los propios autores los responsables finales de lo expresado en cada estudio.

Agradecemos al Senado de la República, en especial a la Presidencia y el Comité Directivo del IBD, por otorgarnos todas las facilidades para que este proyecto llegara a buen puerto. Esperamos que Reformas estructurales: avances y desafíos contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado Mexicano y a que la sociedad disponga de estudios que le permitan conocer y examinar el desempeño de sus instituciones.

*Gerardo Esquivel Hernández*

*Alejandro Encinas Nájera*

*Noel Pérez Benítez*



# 1

## Precedentes internacionales vinculantes

---

La Reforma a la Justicia Penal en México tiene como antecedentes internacionales dos visiones o perspectivas globales derivadas del sistema de Naciones Unidas, las cuales implican obligaciones vinculantes para el Estado mexicano. Ambas visiones se traducen, en un plano operativo, en conjuntos de compromisos específicos adquiridos a través de la firma y la ratificación de instrumentos internacionales convencionales. En algunos aspectos los compromisos adquiridos resultan disonantes, en ocasiones incluso parecen contrapuestos, toda vez que su orientación responde a los dos siguientes objetivos generales:

- *Respetar y proteger los derechos humanos*: conjunto de compromisos internacionales en materia de derechos humanos, entre los cuales resaltan la igualdad ante la ley, el acceso a la justicia, el debido proceso y la presunción de inocencia.
- *Combatir el narcotráfico y el crimen organizado*: compromisos internacionales que obligan al Estado a ejercer ‘cualesquiera facultades legales discrecionales’ con la finalidad de dar la ‘máxima eficacia a las medidas de detección y represión’ en contra de algunos delitos.

Los compromisos internacionales adquiridos en materia de derechos humanos datan desde 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se establecieron algunos derechos básicos que, hasta la reforma constitucional de 2008, no habían sido plasmados con cla-

ridad en el marco normativo mexicano, tales como el derecho a ser oído *públicamente* y con justicia por un tribunal independiente e imparcial (artículo 10) o el propio derecho a la presunción de inocencia (artículo 11). Además de la Declaración Universal otros tratados internacionales de larga data, aceptados y ratificados por el Estado mexicano, insistieron en la obligación de respetar y proteger el derecho a la audiencia pública y a la presunción de inocencia, entre otros derechos relevantes para la justicia penal. En este sentido, la reforma de 2008 sobre la instauración de los juicios orales y el reconocimiento constitucional del principio de presunción de inocencia no puede interpretarse como una transformación innovadora del Estado mexicano. Todo lo contrario, esta reforma puede considerarse como la reparación de un fuerte retraso histórico en la alineación del sistema de justicia penal mexicano con el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Por otra parte, los compromisos internacionales derivados del combate al narcotráfico y al crimen organizado son relativamente recientes y, en algunos aspectos, parecieran ir en contrasentido de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos. Por ejemplo, los tratados internacionales en la materia exhortan a los gobiernos a ejercer facultades discrecionales en el proceso de enjuiciamiento y en las medidas necesarias para evitar la huida de los ‘delincuentes’ o ‘presuntos responsables’ —incluso la propia terminología usada en estos tratados es contraria al derecho de presunción de inocencia, por ejemplo—. Es importante remarcar que estos instrumentos jurídicos internacionales adquieren, en la práctica, un peso normativo similar a los tratados de derechos humanos, por lo que no resulta sencillo dilucidar hasta qué momento o en qué medida debe preferirse el cumplimiento de un conjunto de compromisos sobre otro. Existen, por supuesto, diferentes argumentaciones al respecto, especialmente en el ámbito académico pero, en la práctica diaria del sistema de justicia, no se han logrado equilibrar las implicaciones derivadas de cada conjunto de compromisos —ni tampoco se ha logrado darle mayor peso pragmático y operativo a un conjunto sobre otro—.

La reforma de la justicia penal de 2008 incorporó en el texto constitucional ambos tipos de compromisos, plasmando así el resultado de un proceso de negociación entre intereses disonantes que se encontraban, ambos, sustentados en marcos normativos internacionales. Vale la pena revisar detalladamente los compromisos del Estado mexicano, tanto en materia de derechos humanos como de combate a la delincuencia

organizada, con la finalidad de identificar, en capítulos posteriores, los elementos retomados en la reforma constitucional, así como aspectos pendientes y otros incluso contradictorios.

## 1.1 Compromisos en materia de derechos humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se conforma por un conjunto de instrumentos internacionales con origen, contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones, declaraciones y principios) los cuales obligan a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas a respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos reconocidos universalmente. México forma parte del Sistema Universal y Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a los cuales se ha adherido por la vía contractual y la consuetudinaria.

De acuerdo con el artículo 2 (párrafos 1 y 5) de la Ley sobre la celebración de Tratados, al haber aceptado y ratificado los tratados internacionales del sistema internacional de protección de derechos humanos, el Estado mexicano hizo constar su consentimiento en obligarse a su cumplimiento y en asumir un compromiso. Esta obligación de cumplimiento y compromiso también está plasmada en la legislación nacional al convertirse los tratados internacionales, aceptados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, en Ley Suprema de la Unión, junto con la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión según el artículo 133 constitucional (redacción actual). Incluso antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la obligatoriedad de cumplimiento estaba plasmada en el mismo artículo constitucional, toda vez que desde 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación situó en un nivel normativo a los tratados internacionales “inmediatamente debajo” de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal local.

Por tales motivos, y en coherencia con el principio de política exterior mexicana de respeto, protección y promoción de los derechos humanos (artículo 89 constitucional, fracción X), el Estado mexicano ha asumido compromisos internacionales ineludibles en esta materia. Esto implica, entre otras cosas, que el respeto a la dignidad de la persona y la protección al ser humano deben constituir parte fundamental de su actuar.

El diseño de la reforma al sistema de justicia penal de 2008 obedeció en buena medida a la exigencia de cumplir con las obligaciones internacio-

nales derivadas del reconocimiento de diversos derechos. Por ejemplo, la alineación de la reforma con estos compromisos se hace evidente en la incorporación del derecho al debido proceso, el cual, como derecho fundamental, se refiere “al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender, adecuadamente, sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos” (Díaz, 2011:11). Los principales subderechos o componentes de este derecho se encuentran en la Convención Europea de Derechos Humanos en su artículo 6, en el Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8.

El cuadro 1 incluye los principales instrumentos jurídicos internacionales en la materia, así como los derechos incluidos en cada instrumento, que son relevantes para la justicia penal. Adicionalmente, en un listado posterior, se reseña y se amplía un análisis de Ivonne Díaz (2011) sobre estos instrumentos jurídicos, en el cual se señala el ámbito de interés para la justicia penal y los artículos correspondientes.

**Cuadro 1. Principales instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos relevantes para la justicia penal**

Instrumento jurídico	Derechos relevantes para la administración de justicia	Instrumento jurídico	Derechos relevantes, admin. de justicia
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, a la libertad y seguridad.</li> <li>• Derecho a la integridad personal.</li> <li>• Derecho a no ser sometido a detención, ilegal o detención arbitraria.</li> <li>• Derecho a un recurso efectivo.</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia.</li> <li>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.</li> </ul>	Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la integridad personal.</li> <li>• Derecho a la libertad personal.</li> <li>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia</li> </ul>
Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos (1966)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho de igualdad ante la ley y ante los tribunales.</li> <li>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.</li> <li>• Derecho al debido proceso.</li> <li>• Derecho de apelación.</li> <li>• Principio de no ser enjuiciado dos veces por el mismo delito.</li> </ul>	Reglas de Mallorca: proyecto de reglas mínimas de la Naciones Unidas para la administración de la justicia penal (1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principios generales del proceso .</li> <li>• Derecho a un defensor de su elección.</li> <li>• Derecho a no declarar</li> <li>• Derecho a un intérprete.</li> <li>• Derecho a ser presentado ante un tribunal o a un juez sin demora.</li> <li>• Derecho a la integridad personal.</li> <li>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia.</li> <li>• Derecho a un recurso efectivo.</li> <li>• Derecho al respeto a la dignidad de la persona.</li> <li>• Derecho a la creación de fondos para la reparación a las víctimas del delito.</li> </ul>
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la justicia.</li> <li>• Derecho a un recurso efectivo.</li> <li>• Derecho a no ser sometido a detención ilegal o detención arbitraria.</li> <li>• Derecho a la integridad personal.</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia.</li> <li>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos internacionales citados.

### Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Aseguramiento de bienes jurídicos	<i>Artículo 3.</i> Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
Integridad personal	<i>Artículo 5.</i> Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
Libertad personal	<i>Artículo 9.</i> Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.
Acceso a la justicia (defensa de los derechos)	<i>Artículo 8.</i> Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.
Audiencia pública	<i>Artículo 10.</i> Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.
Presunción de inocencia	<i>Artículo 11.</i> Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Igualdad y derecho de audiencia	<i>Artículo 14.1.</i> 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 [...]
Debido proceso	<p><i>Artículo 14.3.</i> Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A ser informada en un idioma que comprenda de law0 acusación formulada contra ella;</li> <li>• A disponer del tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;</li> <li>• A ser juzgada sin dilaciones indebidas;</li> <li>• A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección [...] a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;</li> <li>• Interrogar a los testigos de cargo y obtener la comparecencia de los testigos de descargo [...]</li> <li>• A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;</li> <li>• A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.</li> </ul>
Apelación	<i>Artículo 14.5.</i> Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.
Principio de <i>non bis in idem.</i>	<i>Artículo 14.7.</i> Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

## Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Acceso a la justicia	<i>Artículo 18.</i> Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia la ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.
Libertad personal	<i>Artículo 25.</i> Nadie puede ser privado de su libertad, sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.
Presunción de inocencia y audiencia pública	<i>Artículo 26.</i> Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le impongan penas crueles, infamantes o inusitadas.

## Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969)

Integridad personal	<p><i>Artículo 5</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.</li> <li>2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles [...]</li> <li>3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.</li> <li>4. Los procesados deben estar separados de los condenados [...] y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.</li> <li>5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados [...]</li> </ol>
Libertad personal	<p><i>Artículo 7</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.</li> <li>2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones y leyes de cada Estado.</li> <li>3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.</li> <li>4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.</li> <li>5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez [...] y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable [...]</li> <li>6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales [...]</li> <li>7. Nadie será detenido por deudas [...]</li> </ol>
Acceso a la justicia	<p><i>Artículo 8</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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 [...]</li> </ol>

<p>Presunción de inocencia y otros principios procesales</p>	<p><i>Artículo 8</i></p> <p>2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por un traductor [...];</li> <li>- comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;</li> <li>- concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;</li> <li>- derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;</li> <li>- derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado [...] si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;</li> <li>- derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;</li> <li>- derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y</li> <li>- derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.</li> </ul> <p>3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.</p> <p>4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.</p> <p>5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.</p>
--	--

**Reglas de Mallorca (proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia penal, 1990)**

<p>Principios generales del proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La persecución del delito es competencia exclusiva del Estado. Se reglamentará la medida en que se otorguen funciones de acusación a los particulares, especialmente a las víctimas.</li> <li>• Las funciones investigadora y de persecución estarán estrictamente separadas de la función juzgadora.</li> <li>• Existirán mecanismos de control judicial para el supuesto en el que el ejercicio de la acción penal sea omitido o denegado.</li> <li>• El enjuiciamiento y fallo, en material penal, estarán siempre a cargo de jueces independientes sometidos únicamente a la Ley. Los tribunales deberán ser imparciales. Toda persona tendrá derecho a ser juzgada por los Tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos.</li> </ul>
<p>Derechos del imputado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a declarar libremente y contar con la asistencia de un abogado, a guardar silencio o abstenerse de declarar contra sí mismos sobre los hechos que se le imputan.</li> <li>• Derecho a contar con un abogado defensor en todas las fases del procedimiento.</li> <li>• Derecho a contar con un intérprete gratuito en todas las fases del procedimiento.</li> <li>• Las decisiones que afecten los derechos personales o procesales del imputado no podrán ser adoptadas sin audiencia previa.</li> <li>• Nulidad de las pruebas obtenidas mediante tortura o sin la presencia de un abogado.</li> <li>• El abogado defensor tiene derecho a participar en los actos de investigación en los que se requiere la presencia del imputado.</li> </ul>

Medios coercitivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tienen por objeto asegurar los fines del proceso, en particular, garantizar la presencia del imputado, la adquisición y conservación de las pruebas.</li> <li>• Se regirán bajo el principio de proporcionalidad, considerando la gravedad del hecho imputado, la sanción penal y las consecuencias del medio coercitivo adoptado.</li> <li>• Sólo una autoridad judicial ajena a la investigación podrá dictar medidas procesales que impliquen una limitación de los derechos de la persona. Las medidas tomadas por el Ministerio Público y por la policía que impliquen directamente lesión de los derechos fundamentales de la persona deberán ser autorizadas judicialmente.</li> <li>• Toda persona detenida por sospecha de haber cometido un delito deberá ser presentada, a la mayor brevedad, ante la autoridad judicial. Esta autoridad deberá, después de escucharla, resolver inmediatamente respecto de su libertad. Los Estados fijarán en sus legislaciones nacionales un límite máximo de duración de la detención que nunca excederá de 72 horas.</li> <li>• Todo detenido tiene derecho a comunicarse con un abogado de su elección lo antes posible. En cualquier caso, su detención deberá ser comunicada de inmediato a su familia o a personas de su confianza.</li> <li>• La prisión preventiva no tendrá carácter de pena anticipada y podrá ser acordada únicamente como <i>ultima ratio</i>. Sólo se ordenará la prisión preventiva cuando la pena que previsiblemente se pueda imponer, sea privativa de libertad y superior a dos años.</li> <li>• Los presos preventivos estarán separados de los condenados. Ningún detenido o preso podrá ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes.</li> </ul>
Juicio oral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El imputado tiene derecho a un juicio oral. Los debates serán públicos salvo las excepciones reconocidas en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. El juicio oral no se celebrará contra un acusado ausente involuntariamente.</li> <li>• El acusado tiene derecho a la presunción de inocencia.</li> <li>• Todas las pruebas habrán de ser practicadas ante el Tribunal juzgador. La prueba pericial deberá ser practicada por expertos imparciales, objetivos e independientes. No se tomarán en cuenta las pruebas obtenidas ilícitamente de manera directa o indirecta, quebrantando derechos fundamentales.</li> <li>• Si la comprobación de un hecho se basa en la percepción de una persona, ésta tiene que ser interrogada en el juicio oral. El acusado y su defensor tienen derecho a interrogar a los testigos.</li> <li>• El abogado defensor formulará su alegato final después de la acusación. El acusado tendrá derecho a la última palabra.</li> <li>• Los jueces valorarán libremente la prueba, con arreglo a la lógica y a la experiencia. La sentencia penal deberá ser motivada, con indicación expresa de las pruebas que la fundamentan y de las normas jurídicas aplicadas.</li> </ul>
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo condenado tiene derecho a recurrir la sentencia ante un Tribunal superior.</li> <li>• Habrá lugar a impugnar las sentencias firmes condenatorias fundadas en un error debido al desconocimiento de hechos que prueben la inocencia del condenado.</li> <li>• Los Estados procurarán establecer sistemas jurídicos de reparación en los supuestos de error judicial y mal funcionamiento de la administración de justicia.</li> </ul>
Derechos de la víctima	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar un trato humano y digno a las víctimas y perjudicados, así como procurarles durante la instrucción la ayuda que necesiten.</li> <li>• Se recomienda la creación de fondos para la reparación a las víctimas del delito.</li> </ul>

## 1.2 Compromisos contra el narcotráfico y el crimen organizado

El Derecho internacional comprende instrumentos punitivos ubicados conceptualmente fuera del Derecho Internacional de los Derechos Humanos pero que, en un contexto pragmático de operación institucional, crean obligaciones internacionales para el Estado y son relevantes para la justicia penal. Los dos tratados más importantes al respecto son:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y;
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (*Convención de Palermo*).

Ambos tratados internacionales, y otros similares, fungen como ordenamientos jurídicos para los Estados parte, brindándoles lineamientos a seguir para adecuar su derecho interno según los propósitos de cada Convención. Es importante remarcar lo anterior porque en el ámbito académico, particularmente entre algunos especialistas de derechos humanos, se omite considerar el nivel normativo de estos instrumentos y, por ende, se omite discutir las posibles controversias jurídicas que podrían o deberían existir en el propio seno del sistema de las Naciones Unidas derivadas de las disonancias entre los intereses de combate a la delincuencia organizada y los de respeto y protección de los derechos humanos.

Estas convenciones exhortan a los Estados parte a utilizar ‘cualesquiera facultades legales discrecionales’ en distintos aspectos de la persecución y sanción de diversos delitos. La Convención referente al narcotráfico no sólo tipifica y penaliza las actividades relacionadas con el propio tráfico ilícito y la comercialización de drogas, sino que también penaliza la producción para uso personal, la posesión y otros aspectos del consumo personal. Por su parte, la Convención contra la delincuencia organizada tipifica y penaliza la participación en un grupo criminal organizado — conforme a una definición muy particular de este concepto, la cual se discute en la sección 4.3 del presente trabajo—, el lavado de dinero, los actos de corrupción y la obstrucción de la justicia. En principio, estos delitos son los que deberían ser perseguidos por los Estados parte utilizando ‘facultades discrecionales’ que garanticen una máxima eficacia a las medidas de detección y castigo de los mismos. No obstante, dependiendo de la aceptación de otros instrumentos complementarios y, principal-

mente, de la laxitud con la que cada Estado interprete lo establecido en cada Convención, en el alcance de las mismas puede ser mucho mayor.

La Convención contra la delincuencia organizada se complementa con tres protocolos, los cuales amplían el alcance de la misma pues deben interpretarse de manera conjunta con este instrumento internacional. Las disposiciones de la Convención se aplican *mutatis mutandis*, es decir, de manera análoga y según los arreglos necesarios, a lo establecido en los protocolos. Además, los delitos tipificados con arreglo a cada protocolo se consideran tipificados con arreglo a la Convención. El Estado mexicano ha firmado y ratificado estos tres protocolos, de tal manera que sus obligaciones vinculantes adquiridas a través de la Convención se amplían según lo establecido en estos tres instrumentos:

- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños;
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire;
- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

Con respecto a la interpretación de la Convención contra la delincuencia organizada, es relevante señalar que exhorta a los Estados parte a considerar como ‘delitos graves’ todos aquellos tipificados en los códigos internos cuya sanción implique penas de prisión de cuatro años o más. Y establece que un grupo ‘estructurado’ deberá considerarse como *delincuencia organizada* cuando actúe para cometer un ‘delito grave’ —además de los delitos tipificados por la Convención—. En México, la variedad de delitos que alcanzan y superan las penas de cuatro años o más de prisión es muy amplia, por ejemplo, en el Código Penal Federal esta definición incluiría delitos tales como como la falsificación de dinero y documentos, falsedad en declaraciones judiciales, comercialización de objetos robados, robo de automóviles y homicidio en riña, entre muchos otros. De tal manera que, dependiendo de la interpretación que cada Estado haga de lo establecido por la Convención, se puede moldear un amplio margen de aplicación de muy diversas ‘facultades legales discrecionales’. El cuadro 2 muestra los principales compromisos en la materia, los cuales se explican con mayor detalle en el listado posterior.

## Cuadro 2. Compromisos internacionales limitativos o restrictivos de derechos orientados a la persecución, enjuiciamiento y sanción de diversos delitos

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988)	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)
<p><i>Sanciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar sanciones tales como prisión, otras formas de privación de libertad, pago de multas y decomisos.</li> </ul> <p><i>Facultades discrecionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer cualesquiera facultades legales discrecionales, relativas al enjuiciamiento de personas, para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión.</li> <li>• Considerar 'la gravedad de los delitos' antes de conceder libertad anticipada o libertad condicional.</li> </ul> <p><i>Decomisos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decomisar el producto del delito o bienes cuyo valor corresponda a dicho producto.</li> <li>• Invertir la carga de la prueba (se viola el derecho a la presunción de inocencia).</li> <li>• Anular el secreto bancario.</li> </ul>	<p><i>Sanciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sancionar conforme a 'la gravedad de los delitos'.</li> </ul> <p><i>Facultades discrecionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer cualesquiera facultades legales discrecionales en relación con el enjuiciamiento.</li> <li>• Considerar 'la gravedad de los delitos' antes de conceder libertad en espera del juicio o apelación.</li> <li>• Considerar 'la gravedad de los delitos' antes de conceder libertad anticipada o libertad condicional.</li> </ul> <p><i>Decomisos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decomisar el producto del delito o bienes cuyo valor corresponda a dicho producto.</li> <li>• Invertir la carga de la prueba (se viola el derecho a la presunción de inocencia).</li> <li>• Anular el secreto bancario.</li> <li>• Decomisar los ingresos y bienes derivados del producto del delito.</li> </ul>
<p>Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos internacionales citados.</p>	

### Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988)

<p>Tipificación de delitos penales</p>	<p><i>Artículo 3. Delitos y sanciones.</i></p> <p>1. Cada Estado adoptará las medidas necesarias para tipificar como delitos penales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-la producción, fabricación, extracción, preparación, oferta, distribución, venta, entrega en cualesquiera condiciones, corretaje, envío, transporte, importación, exportación, posesión o adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica;</li> <li>-el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes;</li> <li>-la posesión, fabricación, transporte o distribución de equipos, materiales o sustancias controladas, a sabiendas de que van a usarse en el cultivo, producción o fabricación ilícitas de estupefacientes o sustancias sicotrópicas.</li> <li>-la conversión, transferencia, adquisición, posesión o utilización de bienes a sabiendas de que proceden de alguno de los delitos mencionados en párrafos anteriores, así como la ocultación o encubrimiento de la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o propiedad reales de estos bienes;</li> <li>-la participación, asociación y confabulación para cometer estos delitos, así como la tentativa de cometerlos y la asistencia, incitación, facilitación o asesoramiento para su comisión.</li> </ul>
<p>Tipificación de delitos penales</p>	<p><i>Artículo 3. Delitos y sanciones.</i></p> <p>2. Cada Estado adoptará las medidas necesarias para tipificar, como delitos penales, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal.</p>

Sanciones	<p><i>Artículo 3. Delitos y sanciones.</i></p> <p>4. Cada Estado dispondrá que se apliquen sanciones proporcionales a la gravedad de estos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de la libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso. Dependiendo de las características de cada caso, la declaración de culpabilidad o la condena se podrán complementar o suplir (para infracciones leves) por medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación o reinserción social.</p>
Facultades discrecionales	<p><i>Artículo 3. Delitos y sanciones.</i></p> <p>6. Los Estados se esforzarán por asegurarse de que <i>cualesquiera facultades legales discrecionales</i> relativas al enjuiciamiento de personas por los delitos tipificados conforme a la Convención se ejerzan para dar <i>la máxima eficacia a las medidas de detección y represión</i>.</p> <p>7. Los Estados velarán por que sus tribunales tengan en cuenta la gravedad de estos delitos al considerar la posibilidad de conceder la libertad anticipada o la libertad condicional.</p> <p>8. Cada Estado establecerá un <i>plazo de prescripción prolongado</i> dentro del cual pueda iniciarse el proceso por estos delitos y un <i>plazo mayor cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de la justicia</i>.</p> <p>9. Cada Estado adoptará las medidas necesarias para que la persona acusada o declarada culpable de alguno de estos delitos comparezca en el proceso penal correspondiente.</p>
Facultades para decomisar bienes	<p><i>Artículo 5. Decomiso.</i></p> <p>1. Cada Estado adoptará las medidas necesarias para autorizar el decomiso del producto derivado de estos delitos <i>o de bienes cuyo valor corresponda</i> al de dicho producto; así como de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, los materiales y equipos u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados para la comisión de estos delitos.</p> <p>3. Cada Estado facultará a sus tribunales para ordenar la presentación o incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. <i>Los Estados no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario.</i></p> <p>6. Cuando el producto del delito se haya transformado en otros bienes, esos bienes podrán ser objeto de las medidas aplicables a dicho producto.</p> <p>7. Cada Estado considerará la posibilidad de invertir la carga de la prueba respecto del origen ilícito del supuesto producto o bienes sujetos a decomiso.</p>

### Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)

Definiciones	<p><i>Artículo 2. Definiciones.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por <i>grupo delictivo organizado</i> se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más <i>delitos graves</i> o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;</li> <li>• Por <i>delito grave</i> se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;</li> <li>• Por <i>grupo estructurado</i> se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista estructura desarrollada.</li> </ul>
--------------	--

Alcances de la Convención	<p><i>Artículo 3.</i> <b>Ámbito de aplicación</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La presente Convención se aplicará a la prevención, investigación y enjuiciamiento de los artículos tipificados según los artículos 5, 6, 8 y 23, así como los <i>delitos graves</i> que se definen en el artículo 2, cuando estos delitos sean de carácter transnacional e involucren la participación de un grupo delictivo organizado.</li> <li>2. Un delito será de carácter transnacional si:             <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se comete en más de un Estado;</li> <li>-Se comete dentro de un Estado pero se preparó o dirigió desde otro;</li> <li>-Se comete dentro de un Estado pero involucra a un grupo delictivo organizado que realiza actividades en más de un Estado;</li> <li>-Se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro.</li> </ul> </li> </ol>
Tipificación de delitos	<p><i>Artículo 5.</i> <b>Participación en un grupo delictivo organizado.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipificar las siguientes conductas: el acuerdo con una o más personas de cometer un <i>delito grave</i> con el propósito de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de orden material; la participación voluntaria en actividades ilícitas, o de otro tipo, que lleve a cabo un grupo delictivo organizado; así como la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento a un grupo delictivo organizado para la comisión de un <i>delito grave</i>.</li> </ol>
Tipificación de delitos	<p><i>Artículo 6.</i> <b>Blanqueo o lavado de dinero.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipificar la conversión o transferencia de bienes, así como la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes, a sabiendas de que son producto del delito. Y de conformidad con el derecho interno de cada Estado, tipificar la adquisición, posesión o utilización de bienes, así como la participación, asociación y confabulación para realizar estas conductas, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito.</li> </ol>
Tipificación de delitos	<p><i>Artículo 8.</i> <b>Actos de corrupción.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipificar la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público de un beneficio indebido; así como la solicitud o aceptación por parte de un funcionario público de un beneficio indebido.</li> </ol>
Tipificación de delitos	<p><i>Artículo 23.</i> <b>Obstrucción de la justicia.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipificar el uso de la fuerza física, amenazas, intimidación o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a falso testimonio u obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en un proceso relacionado con los delitos comprendidos en la Convención.</li> </ol>
Consideración de antecedentes penales	<p><i>Artículo 22.</i> <b>Establecimiento de antecedentes penales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Estado podrá adoptar las medidas legislativas necesarias para tener en cuenta toda <i>previa declaración de culpabilidad</i>, en otro Estado, de un <i>presunto delincuente</i> a fin de utilizar esa información en actuaciones penales relativas a un delito comprendido en la presente Convención.</li> </ul>
Técnicas especiales de investigación	<p><i>Artículo 20.</i> <b>Técnicas especiales de investigación.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado adoptará, conforme a su derecho interno, las medidas que sean necesarias para permitir y utilizar técnicas de investigación tales como <i>entregas vigiladas, vigilancia electrónica o de otra índole y, operaciones encubiertas</i>.</li> <li>2. Se alienta a los Estados a celebrar acuerdos apropiados para utilizar estas técnicas especiales en el contexto de la cooperación internacional.</li> </ol>

Facultades discrecionales	<p><i>Artículo 11.</i> Proceso, fallo y sanciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado penalizará la comisión de los delitos tipificados con <i>sanciones que tengan en cuenta la gravedad de estos delitos</i>.</li> <li>2. Cada Estado velará por que se <i>ejercen cualesquiera facultades legales discrecionales</i> de que disponga conforme su derecho interno en relación con el enjuiciamiento de personas por estos delitos.</li> <li>3. Cada Estado adoptará medidas apropiadas procurando que, al imponer condiciones en relación con la libertad en espera de juicio o apelación, <i>se tenga presente la necesidad de garantizar la comparecencia del acusado</i> en todo el procedimiento penal ulterior.</li> <li>4. Cada Estado velará por que sus tribunales <i>tengan presente la naturaleza grave</i> de estos delitos al considerar la eventualidad de conceder la libertad anticipada o la libertad condicional a personas que hayan sido declaradas culpables de los mismos.</li> <li>5. Cada Estado establecerá un <i>plazo de prescripción prolongado</i> dentro del cual pueda iniciarse el proceso por estos delitos y un <i>plazo mayor cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de la justicia</i>.</li> </ol>
Facultades para decomisar bienes	<p><i>Artículo 12.</i> Decomiso e incautación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para autorizar el decomiso del producto de estos delitos o <i>de bienes cuyo valor corresponda</i> al de dicho producto; así como de los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de estos delitos.</li> <li>3. Cuando el producto del delito se haya transformado o convertido total o parcialmente en otros bienes, estos podrán ser objeto de decomiso.</li> <li>4. Cuando el producto del delito se haya mezclado con bienes adquiridos de fuentes lícitas, esos bienes podrán ser objeto de decomiso hasta el valor estimado del producto entremezclado.</li> <li>5. Los ingresos o beneficios derivados del producto del delito, o de bienes relacionados con dicho producto, también podrán ser objeto de estas medidas.</li> <li>6. Cada Estado facultará a sus tribunales a ordenar la presentación o incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. <i>Los Estados no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario.</i></li> <li>7. Los Estados podrán considerar la posibilidad de exigir a un delincuente que demuestre <i>el origen lícito</i> del presunto producto del delito o de otros bienes expuestos a decomiso.</li> </ol>

## Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas (2000)

Definición de trata de personas	<p><i>Artículo 2.</i> Definiciones:</p> <p>-Por <i>trata de personas</i> se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.</p> <p>-La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño —toda persona menor de 18 años— con fines de explotación se considerará <i>trata de personas</i> incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el párrafo anterior.</p>
---------------------------------	--

Tipificación	<p><i>Artículo 5.</i> Penalización.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar la <i>trata de personas</i> (según la definición del artículo 3).</li> <li>2. Cada Estado adoptará las medidas para tipificar la tentativa de comisión, la participación como cómplice y, la organización o dirección de otras personas para cometer el delito de <i>trata de personas</i>.</li> </ol>
--------------	--

### Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes (2000)

Definiciones	<p><i>Artículo 3.</i> Definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Por <i>tráfico ilícito de migrantes</i> se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.</li> <li>-Por <i>entrada legal</i> se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.</li> </ul>
Tipificación	<p><i>Artículo 6.</i> Penalización.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar: el <i>tráfico ilícito de migrantes</i>; la creación, facilitación, suministro o posesión de un documento de viaje o de identidad falso con el fin de posibilitar el <i>tráfico ilícito de migrantes</i> y; la habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en un Estado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en este Estado.</li> </ol>

### Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego (2001)

Definiciones	<p><i>Artículo 3.</i> Definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Por <i>fabricación ilícita</i> se entenderá la fabricación o el montaje de armas de fuego, sus piezas y componentes o municiones: a partir de piezas y componentes que hayan sido objeto de tráfico ilícito; sin licencia o autorización de una autoridad competente del Estado en que se realice la fabricación o el montaje o; sin marcar las armas de fuego en el momento de su fabricación.</li> <li>-Por <i>tráfico ilícito</i> se entenderá la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde de un Estado a otro si cualquiera de estos no lo autoriza, o si las armas de fuego no han sido debidamente marcadas.</li> </ul>
Marcación de las armas de fuego	<p><i>Artículo 3.</i> Con respecto a la marcación de las armas de fuego, los Estados deberán (numeral 1):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Exigir al momento de la fabricación que cada arma sea marcada con una marca distintiva que indique el nombre del fabricante, el país o lugar de fabricación y el número de serie, o mantendrán cualquier otra marca distintiva y fácil de emplear con un código que permita a todos los Estados Parte identificar sin dificultad el país de fabricación.</li> <li>-Exigir que se aplique a toda arma de fuego importada una marca que permita identificar el país de importación y, de ser posible, el año en que ésta ocurrió.</li> <li>-Velar por que, en el momento en que se transfiera un arma de fuego de las existencias estatales a la utilización civil con carácter permanente, se aplique a dicha arma la marca distintiva apropiada que permita a todos los Estados identificar el país que realiza la transferencia.</li> </ul>
Tipificación	<p><i>Artículo 5.</i> Penalización.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado adoptará las medidas legislativas o de otra índole para tipificar la <i>fabricación ilícita</i> y el <i>tráfico ilícito</i> de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, así como la falsificación, obliteración, supresión o alteración ilícitas de las marcas de un arma de fuego.</li> </ol>

# 2

## Diagnósticos previos a la reforma

---

Desde el inicio del siglo XXI la discusión sobre el funcionamiento de la justicia en México, especialmente en materia penal, adquirió una mayor presencia en la agenda nacional. Esto ocurrió no sólo por diversas situaciones de seguridad pública y violencia que reportaban los medios de comunicación, sino también por la publicación de estudios y diagnósticos sobre el propio sistema de justicia penal que lograron captar, en cierta medida, la atención social y mediática. Los estudios publicados involucraron la participación activa de muy diversos actores, tales como organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, centros de estudio e incluso organismos empresariales. Entre las investigaciones al respecto vale la pena revisar a fondo los siguientes, porque constituyen los antecedentes más relevantes de la reforma aprobada en 2008:

- El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONUDH);
- Estudios sobre el sistema de justicia penal retomados por la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, y que constituyeron la base del diagnóstico que sustentó su iniciativa de reforma constitucional. Especialmente los elaborados por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), sobre poblaciones en reclusión y expedientes judiciales en materia penal;

- el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), sobre la eficiencia y eficacia de los procesos penales y;
  - el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), también sobre los procesos penales y el funcionamiento general del sistema de justicia penal.
- La investigación sobre la justicia mercantil, basada en la revisión de expedientes judiciales, elaborada por el CIDE y liderada por el Banco Mundial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con respecto al *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (ONUDH 2003), su importancia radica en que representa una hoja de ruta para lograr una reforma verdaderamente integral al sistema de justicia en México. La revisión de este diagnóstico permite identificar que la reforma constitucional de 2008 atendió, efectivamente, aspectos relevantes de la justicia penal para la defensa y protección de los derechos humanos. Con base en lo expuesto en este documento, se sabe que el Estado mexicano ya contaba desde cinco años antes de aprobada la reforma, con diversas recomendaciones específicas para lograr una profunda transformación del sistema de justicia, incluyendo un conjunto de propuestas destinadas a mejorar especialmente la justicia penal. Es importante examinar a detalle estas recomendaciones porque dejan en claro, que una cabal reforma positiva a la justicia penal debe considerar aspectos clave, tales como la independencia de la defensoría pública y la autonomía del Ministerio Público (MP) con respecto del Poder Ejecutivo.

El carácter integral del diagnóstico de Naciones Unidas es relevante incluso para la discusión actual de temáticas tan críticas en la agenda nacional como las desapariciones forzadas y la práctica de la tortura. Por una parte, el amplio conjunto de recomendaciones incluidas en el diagnóstico motiva a reconocer que la Reforma a la Justicia Penal permanece incompleta hasta que no se dé una atención específica, con soluciones adecuadas, a estas problemáticas. En sentido contrario, la interconexión de las recomendaciones permite identificar que, por mencionar un ejemplo, la correcta implementación del sistema acusatorio ayudará a combatir efectivamente las prácticas de tortura. Así, una de las características más valiosas de este diagnóstico consiste en esbozar un panorama general de necesidades de mejora en todo el sistema de justicia. Siguiendo esta guía, se comprende la importancia de llevar a buen término la refor-

ma constitucional de 2008, pero también, de impulsar cambios faltantes que son cruciales para el buen desempeño de la administración integral de la justicia en México.

La segunda sección del presente capítulo examina los principales estudios retomados por la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso. Esta Red se conformó desde principios del siglo XXI y agrupa más de 70 organizaciones de la sociedad civil, educativas y empresariales. Su participación ha sido decisiva para el diseño, la elaboración, la negociación política, la aprobación y la propia implementación de la reforma constitucional a la justicia penal. De tal manera que, al discutir esta reforma, resulta indispensable revisar las principales investigaciones que sirvieron como fundamento para la articulación de la iniciativa de reforma presentada por esta Red.

Entre los principales diagnósticos empíricos retomados por la Red sobresalen las investigaciones del CIDE desarrolladas a partir de la revisión de expedientes judiciales y encuestas a personas en reclusión. Sus resultados revelaron a la opinión pública la existencia de sistemas informales de incentivos que motivan a los policías a incrementar sustancialmente sus números de personas detenidas y acusadas, así como amplias cadenas de corrupción que acompañan todo el proceso penal. También expusieron la poca o nula participación de los jueces en los propios juicios a su cargo y la necesidad, en la práctica diaria, que tienen los imputados de comprobar su inocencia (en lugar de que la carga de la prueba recaiga en sus acusadores).

Los resultados del CIDE se vinculan con evaluaciones generales de los procesos penales realizados por el ICESI y CIDAC, en las cuales se identificó a la averiguación previa como el nodo central de la impunidad en México. Tales evaluaciones, realizadas a partir de indicadores de eficiencia y eficacia de los procesos penales, obligaron al reconocimiento de la existencia generalizada de graves problemas operativos en todo el sistema de justicia penal. Cabe aclarar que existen más estudios sobre estos temas, los cuales también apoyaron el trabajo de la Red y sirvieron para impulsar la reforma constitucional, sin embargo, los examinados en el presente trabajo se consideran los más relevantes tanto por su profundidad y rigurosidad académica, como por el peso mediático e institucional que alcanzaron y que, sin duda, tuvieron una influencia decisiva en los procesos de gestación y debate de la propia reforma.

La tercera y última sección del presente capítulo discute las advertencias realizadas por Ana Laura Magaloni (2007) sobre las posibles resistencias al cambio que enfrentaría la implementación futura de la Reforma a la Justicia Penal. Esta autora se sirve de un ejemplo previo de reforma — la efectuada a principios de siglo en materia de justicia mercantil— para adelantar, de manera muy acertada, dos barreras sistémicas que debería superar esta reforma: la subestimación o incluso abierto desprecio por los diagnósticos empíricos frente a recetarios legislativos de reforma y; la negación del impacto que llegan a tener diversos problemas administrativos sobre la eficiencia general del sistema de justicia. Magaloni logra advertir, antes del impulso reformista acaecido en años recientes, que un error común en los procesos de transformación legislativa (de marcos normativos e institucionales) es la falta de diagnósticos empíricos que provean de bases sólidas para las propuestas que se presentan. Y cuando estos diagnósticos existen, sus hallazgos empíricos frecuentemente son desestimados por los actores encargados de articular las reformas. Las resistencias al cambio que adelantó Magaloni, son relevantes para las discusiones actuales sobre la implementación de la reforma de 2008, toda vez que resultaron ser bastante certeras a la luz de diversas evaluaciones sobre su implementación (las cuales se discuten en capítulos posteriores).

## 2.1 Recomendaciones de Naciones Unidas para una reforma integral

A principios de la década pasada, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México coordinó un amplio proyecto de investigación con la participación conjunta de académicos, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales, la cual se publicó en 2003 bajo el título de *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003). El objetivo general del diagnóstico consistió en identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en el país, con base en un análisis no coyuntural. Es relevante remarcar la naturaleza no coyuntural del diagnóstico, toda vez que se enfocó en problemas de fondo del Estado mexicano, por lo que las recomendaciones emanadas del diagnóstico se refieren a *transformaciones estructurales* que buscan mejorar la situación de los derechos humanos en México.

Uno de los principales hallazgos del diagnóstico consistió en identificar que el mayor problema en México no es la falta de reconocimiento de los

derechos fundamentales, sino la carencia de medios procesales capaces de garantizar su respeto y protección. Derivado de esta conclusión se estructuró un conjunto de recomendaciones al Estado mexicano donde el primer bloque de propuestas específicas se refieren a cambios estructurales en la procuración e impartición de la justicia penal (ONUDH, 2003:11-36). También es de llamar la atención que el segundo bloque de recomendaciones se refieren a la seguridad pública (pp. 42-44). Esto refleja la importancia que tienen la justicia penal y la seguridad pública como instrumentos centrales del Estado mexicano para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos.

Es importante remarcar que muchas de las recomendaciones incluidas en este diagnóstico conformaron una 'hoja de ruta' para diversas reformas legislativas discutidas en años posteriores. De hecho, las recomendaciones generales y las relativas a la justicia penal incluidas en el diagnóstico marcaron una clara orientación para las reformas constitucionales de 2011 y 2008 en materia de derechos humanos y justicia penal, respectivamente. Incluso algunas de las propuestas incluidas en este diagnóstico en materia de seguridad pública siguen presentes en el debate actual. Esto es relevante, entre otros motivos, porque permite mostrar cómo diversas reformas aprobadas, y otras aún en discusión, conforman un conjunto de recomendaciones al Estado mexicano cuyo impacto positivo global dependerá de su adecuada articulación.

Por ejemplo, en este diagnóstico se conjugan propuestas de mejoras procesales en la impartición de justicia que incluyen recomendaciones para evitar la tortura y las desapariciones forzadas. De igual manera, al revisar el diagnóstico se comprende la importancia de vincular cambios con respecto a la organización y funcionamiento de diversas instituciones, tales como dotar de autonomía al Consejo de la Judicatura y al Ministerio Público. En síntesis, muchas de las transformaciones ocurridas en años recientes en los sistemas de seguridad pública y de justicia penal responden a una visión articulada desde hace ya más de una década. Y el éxito de todas estas reformas, tanto las ya realizadas (como la de justicia penal), como las que aún no se concretan (como la creación de la Fiscalía General de la República) y las que todavía no se ponen en marcha (como las referentes a personas desaparecidas), dependen de la correcta articulación de esta visión de conjunto a favor de los derechos humanos.

## Recomendaciones de alcance general (ejemplos 1, 4):

1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.
4. Desarrollar los mecanismos subsidiarios de intervención de los poderes federales en las entidades federativas ante violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos atribuibles a las autoridades locales.

La primera y cuarta recomendaciones generales del diagnóstico de Naciones Unidas ejemplifican relaciones directas entre lo señalado en este documento y cambios legislativos aprobados posteriormente, o que se mantienen aún en el debate legislativo. La primera recomendación general sentó la orientación que, años más tarde, seguiría la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. José Zamora (2012) explica al respecto lo siguiente:

Se deduce con facilidad que este documento, y en concreto esta recomendación, son un antecedente de la reforma acaecida en junio de 2011, cuya preocupación central consistió en elevar la categoría ‘derechos humanos’ a rango constitucional y dotar de mayor jerarquía a los tratados internacionales, aspectos contenidos en el camino de denominación del Capítulo I, Título Primero, y en el artículo 1º (p. 133).

La cuarta recomendación general del diagnóstico planteó una temática que aún se discute en iniciativas legislativas en materia de seguridad pública. Además de estas relaciones directas entre recomendaciones y cambios legislativos posteriores, existen derivaciones indirectas de temáticas aún presentes en el debate actual. Por ejemplo, una implicación relevante para la justicia penal del reconocimiento de la jerarquía superior de los tratados internacionales, y que se señala expresamente en el diagnóstico de Naciones Unidas (p. 2), consiste en estandarizar la tipi-

ficación de conductas delictivas de forma congruente con el Derecho internacional para que los delitos tales como la desaparición forzada y la tortura, entre otros, sean establecidos en una ley penal federal —lo cual podría hacerse en un código penal único o en leyes de aplicación general—. Este tipo de relaciones entre las recomendaciones del diagnóstico y muy diversas modificaciones legislativas aprobadas o aún debatidas, reviste de un valor especial a este documento, toda vez que plantea un panorama general de reformas tendientes a la protección y respeto de los derechos humanos en México desde distintos ámbitos que comúnmente se analizan por separado pero que, en la práctica, se encuentran relacionados entre sí.

### Recomendaciones referentes al sistema de justicia (11, 12):

11. Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de Derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares.
12. Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño.

La recomendación número 11 del diagnóstico marcó una orientación que años más tarde seguiría la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal. De hecho, esta recomendación indicaba una transformación más amplia que la aprobada finalmente en 2008. Por ejemplo, esta recomendación también es un antecedente de la reforma de 2005 al artículo 18 constitucional, la cual sentó las bases de un modelo acusatorio de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal. La recomendación toca otros temas aún debatidos en la agenda nacional, tales como el acotamiento de la justicia militar, la ampliación del alcance del juicio de amparo y una reestructuración del Poder Judicial.

Que el propio texto de la recomendación 11, aprobado bajo la responsabilidad de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, dijera expresamente que se debía promover una “profunda transformación” del sistema de justicia mexicano es un indicativo de la gravedad de los problemas diagnosticados, así como de la amplitud y el calado de los cambios que se estimaron necesarios. En las discusiones públicas, principalmente las que ocurren a través de los medios masivos de comunicación, pocas veces se reflexiona sobre la magnitud de las modificaciones que se requieren para lograr un adecuado funcionamiento del sistema de justicia en México. Debido a que el diagnóstico de Naciones Unidas ofreció el panorama integral de una reforma estructural deseable, vale la pena revisar a detalle todos los elementos que se incluyeron dentro de las recomendaciones 11 y 12. El cuadro 3 sintetiza las principales recomendaciones en la materia y posteriormente se presenta un listado de los objetivos y las propuestas específicas que dan cuerpo a estas dos recomendaciones.

### Recomendación referente a la seguridad pública (13):

13. Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva [ahora Policía Federal] apoye la profesionalización de las policías locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

Desde el año 2003, varios años antes de que la administración federal declarara una ‘guerra contra el crimen y el narcotráfico’, el diagnóstico de Naciones Unidas advertía la necesidad de sustituir, de forma progresiva y verificable, la presencia de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública. También se advertía la importancia de diferenciar las funciones de prevención e investigación de los delitos, así como de reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Pública. No sobra remarcar que estas propuestas atienden temáticas que se mantienen presentes en el debate nacional, y que muchas veces en las discusiones públicas se consideran ajenas a la reforma de justicia penal y, en general, al respeto y protección de los derechos humanos.

**Cuadro 3. Principales recomendaciones de Naciones Unidas referentes al sistema de justicia**

Principales recomendaciones	Principales recomendaciones
<p><i>Procuración e impartición de justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar un sistema penal acusatorio.</li> <li>• Reconocer el principio de inocencia.</li> <li>• Evitar detenciones arbitrarias, establecer cadenas de custodia y mejorar la investigación forense.</li> <li>• Reducir la prisión preventiva.</li> <li>• Independizar y fortalecer la defensoría pública.</li> <li>• Establecer constitucionalmente la autonomía del Ministerio Público.</li> <li>• Autonomía de los servicios periciales.</li> <li>• Autonomía del Consejo de la Judicatura.</li> <li>• Independencia de los tribunales administrativos.</li> </ul>	<p><i>Desaparición forzada y crímenes del pasado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acatar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.</li> <li>• Prever en la legislación civil un régimen jurídico para la desaparición forzada.</li> <li>• Reglamentar las indemnizaciones.</li> <li>• Crear una Fiscalía Especial.</li> <li>• Comisiones independientes para crímenes del pasado.</li> <li>• Limitar el fuero militar.</li> <li>• Registros públicos de personas detenidas y personas desaparecidas.</li> </ul>
<p><i>Sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un sistema de justicia para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.</li> <li>• Establecer un catálogo propio de delitos.</li> <li>• Elevar a rango constitucional las disposiciones fundamentales relativas a la justicia de menores.</li> <li>• Establecer constitucionalmente las garantías procesales de los menores.</li> </ul>	<p><i>Sistema penitenciario</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformar la finalidad del sistema penitenciario.</li> <li>• Establecer en todas las entidades federativas tribunales federales penitenciarios.</li> <li>• Adoptar una política decisiva contra la privatización de los centros penitenciarios del país.</li> <li>• Reducir la carga que impone el abuso de la prisión preventiva al sistema penitenciario.</li> <li>• Promover una legislación integral en materia de penas sustitutivas de prisión.</li> <li>• Mejorar la situación de las mujeres y de sus hijos en las penitenciarías.</li> <li>• Modificar el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.</li> <li>• Expedir instructivos de visita, custodia, seguridad, etcétera</li> <li>• Regular el procedimiento para imponer medidas de seguridad a las personas inimputables.</li> </ul>
<p><i>Tortura y ejecuciones extrajudiciales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acatar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.</li> <li>• Establecer la tutela anticipada.</li> <li>• Regular la rehabilitación de las víctimas.</li> <li>• Reformar la justicia penal.</li> </ul>	
<p><i>Juicio de Amparo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos <i>erga omnes</i>: ampliar la protección de la justicia constitucional a personas diferentes a los quejosos.</li> <li>• Ampliar la protección del interés jurídico y extender los supuestos para las colectividades.</li> </ul>	<p><i>Justicia militar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar a garantía constitucional el acceso a la jurisdicción penal no militar para las víctimas civiles.</li> <li>• Establecer un sistema de justicia militar acusatorio.</li> <li>• Adscribir la justicia militar al Poder Judicial.</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (ONUDH, 2003).</p>	

## Procuración e impartición de justicia. Objetivos y propuestas:

- **Adoptar un sistema penal acusatorio.** El sistema acusatorio implica el establecimiento de juicios orales, públicos, concentrados y adversariales. Se busca evitar que una misma instancia, el Ministerio Público, sea la encargada de investigar e instruir, así como limitar sus facultades relacionadas con la valoración de las pruebas recabadas, la toma de declaraciones al inculpado y, en general, evitar que obstruya o dificulte una adecuada defensa del inculpado o indiciado.
  - Legislar para que todos los medios de prueba, salvo aquellos irrepetibles, se desahoguen ante la presencia judicial y para que el principio de intermediación sólo pueda ser entendido en relación con las diligencias que se realicen ante dicha autoridad.
  - Reformar radicalmente el proceso penal, a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del MP en el desahogo y valoración de los medios de prueba.
  - Establecer el principio de que las investigaciones deben ser secretas y los juicios públicos.
  - Establecer explícitamente en la legislación correspondiente, la obligatoriedad de que las audiencias sean precedidas por un juez.
  - Garantizar la presencia de un juez en todas las audiencias y diligencias que se sigan durante el proceso (los jueces no podrán delegar en los secretarios la tarea de tomar declaraciones).
- **Reconocer el principio de inocencia.** Además de reconocer explícitamente este principio en el marco normativo, se recomienda que exista un medio procesal eficaz para reconocer la inocencia de los sentenciados cuando se demuestre que los medios de prueba en los que se basó el fallo del caso eran falsos.
  - Elevar a rango constitucional el principio de presunción de inocencia.
  - Regular la figura del reconocimiento de inocencia en forma acorde con el derecho comparado en la materia, lo cual implica: diferenciar el indulto del reconocimiento de inocencia; establecer la supremacía del restablecimiento de la justicia con respecto a la cosa juzgada penal y; prever dentro de la ley otros casos de reconocimiento de inocencia.
- **Evitar detenciones arbitrarias, establecer cadenas de custodia y mejorar la investigación forense.** Con esto se busca proteger la libertad personal, evitar las prácticas de tortura, de incomunicación y de tratos degradantes que sufren las personas detenidas. Por tortura se entiende la coacción sobre la conciencia de la persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad, para obtener una ventaja procesal en detrimento del derecho de defensa del torturado o de un tercero. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas, en su visita de 2002, constató que una de las principales violaciones a los derechos humanos en México es la ocurrencia de detenciones arbitrarias por falta de garantías procesales. En el mismo sentido, en el informe del Relator para la Tortura de las Naciones Unidas de 1998, se diagnosticó que la tortura era una práctica generalizada en el tradicional sistema inquisitorial mexicano.
  - Adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas en el cual quede asentada claramente la responsabilidad de la cadena de mando, así como la importancia de contar con peritos especializados y autónomos en el ejercicio de su función.
  - Asegurar que las únicas confesiones que tengan valor probatorio sean aquellas emitidas ante un juez y en presencia de su abogado o defensor.
  - Establecer las prácticas administrativas y mecanismos de control necesarios para permitir la comunicación de los abogados con sus clientes detenidos, especialmente antes de rendir su declaración inicial ante el juez.
  - Promover que en todos los códigos penales de la República se establezca responsabilidad para los servidores públicos que omitan denunciar hechos de detención arbitraria o tortura de los que tengan conocimiento con motivo o en el ejercicio de sus funciones.
  - Establecer en la ley que, cuando se sospeche que la confesión haya sido extraída por la fuerza física o psicológica, ésta no deberá usarse como evidencia en el juicio, para lo cual ha de ser el Estado el que pruebe que la confesión ha sido dada por propia voluntad del acusado.
  - Establecer explícitamente en la legislación correspondiente, la obligatoriedad de que las audiencias sean precedidas por un juez.

*Continúa...*

- Promover la legislación sobre las responsabilidades de los agentes federales y locales del Ministerio Público respecto a la prohibición de incomunicar a las personas detenidas.
- La situación de afectación a la libertad personal detectada debe ser superada mediante tres formas jurídicas: delimitar el concepto de flagrancia; reformar la Ley de Amparo a fin de que el cambio de situación jurídica no implique una declaratoria de improcedencia del amparo y; tipificar el delito de detención arbitraria en el Código Penal Federal.
- Reabrir todas las causas de personas condenadas a partir de confesiones sobre las que hay motivos fundados para creer que fueron obtenidas mediante coacción, una vez que se cuente con la legislación adecuada en materia de reconocimiento de inocencia.

- **Reducir la prisión preventiva.** Se recomienda reducir los supuestos legales de prisión preventiva, toda vez que ésta es un obstáculo para el ejercicio de una defensa adecuada, particularmente cuando la persona procesada está detenida en un lugar distinto al de su domicilio y carece de los recursos para buscar y presentar medios de prueba en su defensa.
  - Reducir los supuestos constitucionales para imponer la prisión preventiva y establecer su improcedencia en los casos en que la penalidad a imponerse admita la posibilidad de una pena sustitutiva de prisión.
  - Regular la reparación del daño para los casos en que se impone la prisión preventiva como consecuencia de una actuación dolosa o negligente de las autoridades.
  - Derogar las disposiciones legales que permiten la imposición del arraigo en detrimento del derecho a la libertad personal.
  - Desaparecer los sitios de arraigo.

- **Derechos de las víctimas del delito.** Se recomienda dar a las víctimas u ofendidos la posibilidad de entablar acciones penales independientemente del MP. También debe respetarse el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares de las víctimas u ofendidos, sin que esto implique transferirles la carga de la prueba.
  - Incluir dentro del control jurisdiccional sobre el MP, además de las resoluciones sobre el desistimiento o no ejercicio de la acción penal, todas aquellas que impliquen abandono o negligencia en la función persecutoria del delito.

- **Independizar y fortalecer la defensoría pública.** Se recomienda independizar a las defensorías públicas en las entidades federativas y propiciar un sistema de concentraciones entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales con el objeto de hacer homogéneo el servicio de la defensoría pública en todo el país, e igualarlo, desde el punto de vista financiero y organizativo, al Ministerio Público. Con esto se busca que el representante de la persona procesada, el defensor de oficio, se encuentre ante el juez en las mismas condiciones que el representante social y de la víctima, el MP, intentando articular un juicio justo.
  - Precisar dentro de la legislación que el derecho a la defensa lo tienen todas las personas desde el momento de la detención.
  - Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerza realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no tiene la posibilidad de acceder a un abogado particular. Los defensores han de contar con licenciatura en derecho y haber la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio.
  - Garantizar la asignación de un defensor de oficio al inculpado desde el primer momento de su detención hasta la interposición del juicio de amparo, en su caso.
  - Crear defensorías especializadas en asuntos indígenas, donde se requieran.

- **Establecer constitucionalmente la autonomía del Ministerio Público.** Esto siempre y cuando se establezca previamente un sistema procesal de corte acusatorio. Una vez establecida su autonomía, diseñar las normas que permitan al organismo público autónomo del MP contar con los agentes de investigación que requiera para el cumplimiento de su función, sin que los mismos constituyan una corporación alterna (de corte policial).
  - Establecer estrictos sistemas de selección del personal del MP y de la policía judicial o investigadora, utilizando a tal efecto los parámetros en vigor para la selección de magistrados y funcionarios judiciales.

- **Autonomía de los servicios periciales.** Es preciso que estos servicios sean confiables e imparciales, así como igualmente accesibles para todos los que los necesiten, particularmente en los juicios penales.
  - Crear instituciones autónomas, científicas y especializadas de servicios periciales que garanticen la imparcialidad y profesionalismo de los dictámenes que emitan los peritos, así como la continuidad en la aplicación de criterios de investigación.
- **Autonomía del Consejo de la Judicatura.** Se busca restituir las facultades para las cuales fue creado este Consejo, de tal manera que se capaz de encargarse adecuadamente de la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con el diagnóstico, la facultad que tiene el Pleno de la Corte para revocar los acuerdos del Consejo, la actual forma de integrarlo (con consejeros provenientes del Poder Judicial) y la ausencia de consejeros provenientes de sectores no públicos, como la academia, eliminan la autonomía de este órgano y lo subordinan al propio judicial.
- **Independencia de los tribunales administrativos.** Se recomienda, además, que todos los tribunales administrativos operen dentro del Poder Judicial de la Federación, con el objetivo de limitar las facultades jurisdiccionales que en la práctica tiene el Ejecutivo federal y que le permiten intervenir en la impartición de justicia en las materias laboral, agraria, contenciosa, administrativa, de adolescentes en conflicto con la ley y penitenciaria.
  - Reformar la Constitución de manera que todos aquellos tribunales que actualmente dependen del poder Ejecutivo se adscriban al Poder Judicial de la Federación.
- **Regular la abogacía.** Se recomienda establecer, mediante normas jurídicas, criterios uniformes de calificación profesional y un código deontológico único para el ejercicio de la profesión, así como la creación de un órgano de disciplina facultado para imponer sanciones a los abogados que incurran en conductas contrarias a la ética profesional.

#### Sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley. Propuestas normativas:

- **Establecer un sistema de justicia para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.** Establecer un sistema de justicia de corte acusatorio también para los niños, niñas y adolescentes.
- **Establecer un catálogo propio de delitos.** Se deberá considerar el principio de responsabilidad penal limitada de niños, niñas y adolescentes.
- **Elevar a rango constitucional las disposiciones fundamentales relativas a la justicia de menores.** Se busca reforzar su carácter obligatorio y generalizar su aplicación en todo el país. Se estiman urgentes las siguientes:
  - Fijar las edades máxima y mínima de imputabilidad y responsabilidad de los menores. Sólo serán sujetos de intervención penal propia de menores los adolescentes que hayan cumplido 12 años como edad mínima y 18 como edad máxima.
  - Todas las medidas y actos de molestia que con causa legal se apliquen a menores, como órdenes de aprensión, son propios y exclusivos de la autoridad judicial de menores. Las funciones de prevención, de persecución y de investigación del delito estarán a cargo de funcionarios y auxiliares propios para menores.
  - Adecuar las medidas aplicables a los principios de vulnerabilidad y responsabilidad limitada.
- **Establecer en la Constitución las garantías procesales de los menores.** Entre estas garantías, se debe incluir el acceso inmediato a la jurisdicción, garantías de defensa y juicio regular. Estas garantías incluyen todas las aplicables a personas mayores de 18 años, además de las específicas para menores, tales como la presunción de la minoría de edad del joven inculcado en caso de duda.

#### Sistema penitenciario. Propuestas normativas:

- **Reformar la finalidad del sistema penitenciario.** Sustituir desde la Constitución el concepto de “readaptación social,” para establecer en su lugar, como finalidad del sistema penitenciario nacional, la imposición de las sanciones penales y la aplicación de medidas preventivas dictadas en condiciones de dignidad.

- ***Establecer en todas las entidades federativas tribunales federales penitenciarios.*** Estos tribunales deberán ser órganos administrativos autónomos, dotados de plena jurisdicción en materia de ejecución de sanciones penales, cuyas funciones serían equivalentes a las de los jueces de vigilancia penitenciaria que existen en otros países, siempre y cuando, previa o simultáneamente se elimine toda consideración sobre la personalidad del interno para el otorgamiento de beneficios de ley.
- ***Adoptar una política decisiva contra la privatización de los centros penitenciarios del país.***
- ***Reducir la carga que impone el abuso de la prisión preventiva al sistema penitenciario.*** Reducir sustancialmente los supuestos constitucionales para imponer la prisión preventiva, de manera que ésta sólo se imponga en delitos graves cometidos con violencia.
  - Introducir una reforma para que, cuando el proceso rebase el tiempo máximo de prisión preventiva constitucionalmente establecido, la persona procesada sea puesta en libertad.
- ***Promover una legislación integral en materia de penas sustitutivas de prisión.*** Esta legislación deberá comprender los aspectos sustantivos, procesales, ejecutivos y orgánicos.
  - Definir la autoridad administrativa responsable de establecer los mecanismos necesarios para la aplicación de las penas sustitutivas.
  - Establecer las bases legales para que los pueblos indígenas puedan tener a su cargo la ejecución de las sanciones penales sustitutivas a la de prisión.
- ***Mejorar la situación de las mujeres y de sus hijos en las penitenciarias.*** Definir con precisión en la legislación penitenciaria la situación jurídica de las mujeres que se encuentran en reclusión o que cumplan penas no privativas de la libertad, para lo cual se deberán atender las necesidades de cuidados especiales durante el embarazo, atención médica y los requisitos y condiciones para que sus hijos menores de edad convivan con ellas temporal o permanentemente durante la reclusión.
  - Establecer dentro de la ley penitenciaria, las bases generales para la determinación de los casos en los que los hijos menores pueden permanecer al lado de sus madres que están en prisión, cuidando que cada caso se resuelva individualmente por las autoridades administrativas y tomando en cuenta el interés superior del menor. En contra de las determinaciones sobre la permanencia de los menores en los centros, podrá acudir a los tribunales penitenciarios federales.
  - Reconocer exactamente los mismos derechos a la mujer que al hombre, tratándose de visita íntima.
  - Normar igualmente las condiciones particulares que deberán tener las instalaciones penitenciarias para albergar a mujeres; entre aquéllas, espacios adecuados para los niños que las acompañan y posibilidades de mayor intimidad.
- ***Modificar el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.*** Ajustar este Reglamento a la legislación nacional y a los ordenamientos internacionales vigentes.
  - En lo relativo a los centros de alta seguridad, establecer que los recursos ubicados en estos centros, además de estar privados de la libertad por cualquiera de los delitos definidos como graves en la legislación vigente, reúnan uno o más de los siguientes requisitos: pertenecer a grupos organizados para delinquir; presentar conductas graves o reiteradas de daños, amenazas o delitos contra otros reclusos, sus familiares o visitantes o el personal de la institución, o haber favorecido la evasión de presos.
  - Prohibir la práctica de diligencias judiciales dentro de los centros y respetar el derecho de los internos a comunicarse libremente con sus abogados.
  - Prohibir expresamente la imposición de sanciones disciplinarias que trasciendan a los familiares de las y los internos.
- ***Expedir instructivos correspondientes.*** Publicar instructivos de visita, de seguridad y custodia; de manejo de datos del perfil clínico criminológico de la persona interna; de ingreso y clasificación, y de estímulos y correctivos disciplinarios.
  - Ajustar dichos instructivos a las normas y principios generales vigentes en la materia, tanto a nivel nacional como internacional, excluir de dichos instructivos todo concepto sobre “peligrosidad” o que sea utilizado para estigmatizar a las personas reclusas.

- **Regular el procedimiento para imponer medidas de seguridad a las personas inimputables.** La regulación debe hacerse de forma adecuada, suficiente y homogénea, tanto en la legislación federal como en las estatales.
  - Homogeneizar en las legislaciones estatales la duración máxima de las medidas de seguridad, que no podrá ser superior al máximo de la pena aplicable al delito, y que siempre deberá estar determinada. Precisar que las medidas de seguridad no se podrán prolongar más allá de lo establecido por el juez, pero sí podrán acortarse cuando ello sea médicamente aconsejable.
  - Legislar en el sentido de que las medidas de seguridad podrán aplicarse en externación, siempre que médicamente no proceda el internamiento, como es el caso de las personas con retraso mental.

### Desaparición forzada y crímenes del pasado. Propuestas normativas:

- **Acatar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.** Retirar tanto la reserva como la declaración interpretativa que el Estado mexicano ha interpuesto contra esta Convención. Adecuar la legislación interna a esta norma.
- **Prever en la legislación civil un régimen jurídico para la desaparición forzada.** Reglamentar adecuadamente la forma en que las víctimas de desaparición forzada y las personas que dependen de ellas serán indemnizadas por parte del Estado.
- **Fiscalía Especial.** Obligar a todas las entidades de la Administración Pública Federal a que proporcionen a la Fiscalía Especial la información completa con que cuenten acerca de la participación de agentes del Estado en las desapariciones forzadas y la investigación de los crímenes del pasado.
- **Comisiones independientes para crímenes del pasado.** Promover la creación de comisiones independientes para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos del pasado.
- **Limitar el fuero militar.** Agotar las instancias legales para lograr que, en los casos en los que estén involucrados elementos de las Fuerzas Armadas su conducta sea investigada por el Ministerio Público civil y no por los tribunales militares
- **Registros públicos de personas detenidas y personas desaparecidas.**
  - Establecer un sistema nacional que permita mantener actualizados y a disposición del público los registros informatizados acerca de los individuos privados de su libertad por cualquier agente del Estado.
  - Establecer un registro público nacional actualizado e informatizado de las personas desaparecidas.
  - Proveer al registro público nacional de personas desaparecidas la información relativa a personas desaparecidas en relación con los crímenes del pasado y llevar un registro propio de aquellas que hubiesen sido ejecutadas en el mismo contexto.

### Tortura y ejecuciones extrajudiciales. Propuestas normativas:

- **Acatar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.** Modificar el marco normativo para cumplir con los compromisos establecidos en la Convención.
  - Modificar la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura con el fin de adaptarla a la Convención. En especial, eliminar el calificativo de “graves” para los dolores y sufrimientos provocados por la tortura, así como prohibir legalmente los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
  - Establecer dentro de la legislación que todos los casos de tortura deben ser juzgados por tribunales civiles, independientemente de que las víctimas sean militares o civiles.
  - Establecer dentro de la legislación que las autoridades penitenciarias tienen la calidad de garantes de los derechos humanos de los reclusos.
  - Garantizar que todo el personal que custodia los centros de internamiento de niños, niñas y adolescentes esté constituido por personas especialmente calificadas al efecto.

- **Adoptar el Protocolo de Estambul.** Garantizar plenamente la independencia de los investigadores con respecto a los presuntos torturadores, así como de las procuradurías u otras instituciones a los que estos pertenezcan.
- **Tutela anticipada.** Establecer los procedimientos para permitir la tutela anticipada del Estado tratándose de la reparación del daño en los casos de tortura.
- **Rehabilitación de las víctimas.** Regular la forma en que el Estado ha de hacerse responsable de los tratamientos para la rehabilitación de las víctimas de la tortura producidas por sus agentes.
- **Reformar la justicia penal.** Diversas recomendaciones de reforma a la administración de la justicia penal son útiles para evitar casos de tortura.
  - Adoptar un sistema penal acusatorio, aunado a la existencia de normas legales en las que se establezca y garantice que la autoridad que custodie a la persona detenida no sea la misma que investiga.
  - Adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas.
  - Promover la legislación sobre las responsabilidades de los agentes federales y locales del Ministerio Público con respecto a la prohibición de incomunicar a los detenidos.
  - Establecer dentro de la legislación que el peso de la prueba para garantizar que las confesiones han sido dadas por voluntad propia del acusado debe recaer sobre el Estado.
  - Establecer la obligatoriedad de una entrevista personal del juez con el inculcado en cualquier caso en que éste alegue haber sido torturado.
  - Excluir de cualquier valor probatorio a los partes policiales.

#### Juicio de amparo. Propuestas normativas:

- **Efectos erga omnes.** Dar efectos *erga omnes* a las sentencias de amparo que decreten la inconstitucionalidad de normas generales, es decir, ampliar la protección de la justicia constitucional a personas diferentes a los quejosos.
- **Ampliar la protección del interés jurídico.** Establecer mecanismos para que el juicio de amparo permita la protección del interés jurídico en un sentido más amplio que el establecido por la ley vigente, y extender los supuestos en que las colectividades pueden acudir a este medio de defensa.
- **Ampliar la protección del derecho a la libertad personal.** Reformar la Ley de Amparo para eliminar el cambio de situación jurídica y la cesación de efectos como causales que impiden la protección del derecho a la libertad personal.
  - Eliminar el requisito de señalar dónde se encuentra la persona detenida, incomunicada o en estado de desaparición al momento de interponer la demanda de amparo cuando se reclama la violación a la libertad personal.
- **Conocer de actos consumados.** Eliminar las restricciones legales que impiden a los jueces de amparo conocer de actos consumados cuando es previsible que estos se repitan.
- **Tratados internacionales.** Establecer la protección directa de los derechos humanos reconocidos en todos los tratados internacionales suscritos y ratificados por México mediante el juicio de amparo.

#### Justicia militar. Propuestas normativas:

- **Acceso a la jurisdicción penal no militar.** Elevar a la categoría de garantía constitucional el acceso a la jurisdicción penal no militar, por parte de los particulares que sean víctimas u ofendidos por actos de personal militar.
- **Establecer un sistema de justicia militar de corte acusatorio.**

- **Restringir el concepto de actos en contra de la disciplina militar.** Limitar el alcance del concepto de actos contra la disciplina militar para establecer, de manera taxativa, los tipos penales que pueden ser materia de los juicios castrenses.
- **Evitar la influencia del Secretario de la Defensa en la justicia civil y militar.** Establecer el marco normativo necesario para evitar que el Secretario de la Defensa influya directa o indirectamente en la procuración y administración de la justicia civil y militar, y, por lo que respecta al nombramiento del Procurador General de Justicia Militar, establecer para su designación un procedimiento similar al previsto para la designación del Procurador General de la República.
- **Adscribir la justicia militar al Poder Judicial de la Federación.** Eliminar, además, de manera progresiva el alcance de la jurisdicción militar fuera de guerra. En tanto esto ocurre, mantener la procedencia del juicio de amparo en contra de las determinaciones de la justicia militar.

#### Seguridad pública. Propuestas normativas:

- **Diferenciar los sistemas de seguridad pública y de justicia penal.** Modificar la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para excluir de dicho sistema la procuración de justicia y la ejecución de sentencias penales, por cuanto éstas son instituciones que pertenecen al sistema de justicia penal y no al ámbito de la seguridad pública.
  - Rediseñar igualmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública a efecto de que no se considere la procuración de justicia como parte de la seguridad pública, sino del sistema de justicia.
- **Diferenciar las funciones de investigación y prevención de delitos.** Preservar la división constitucional entre la investigación de delitos y la función preventiva de los mismos, de manera que la policía investigadora no se dedique a prevenir los ilícitos y la preventiva no realice funciones de investigación de los mismos, sin perjuicio de la coordinación entre el Ministerio Público y la seguridad pública.
- **Principio de subsidiariedad.** Promover las reformas constitucionales para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se rija por el principio de subsidiariedad (un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema).

## 2.2 La ineficiencia de la justicia penal y el corazón de la impunidad

En 2005 se articuló la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, la cual ha ido creciendo con el paso del tiempo. Actualmente, la Red está conformada por más de 70 organizaciones de la sociedad civil, educativas y empresariales. Entre sus miembros, hoy se encuentran México SOS, Causa Común, Iniciativa Renace, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Grupo Azteca, Grupo Reforma, entre otros. El principal objetivo de la Red consistió en intentar corregir la ineficacia de la justicia

penal mediante un sistema basado en la oralidad, transparencia, accesibilidad, eficiencia e imparcialidad.

Cada organización integrante de la Red contribuyó a impulsar el cambio al sistema de justicia penal según su área de experiencia y sus posibilidades de influencia. Los trabajos más conocidos por la sociedad mexicana fueron las investigaciones del CIDE sobre la información contenida en expedientes judiciales y sus encuestas a personas en reclusión, cuyos resultados fueron ampliamente difundidos gracias a los filmes documentales de Layda Negrete y Roberto Hernández: el cortometraje *El Túnel* (2006) y el largometraje *Presunto Culpable* (2008). Estas cintas expusieron ante la opinión pública nacional e internacional el desastroso funcionamiento del sistema de justicia mexicano, además impulsaron la propuesta de realizar una reforma procesal penal basada en juicios orales, tomando como ejemplo la acontecida en Chile entre los años 2000 y 2005.

Entre otros hallazgos de las investigaciones del CIDE, revelados a la opinión pública por estos documentales, es que existen sistemas informales de incentivos que premian a policías y a otras autoridades por incrementar los números de personas detenidas y acusadas. En la mayoría de los juicios no participan los jueces, debido a que casi cualquier funcionario en los juzgados puede presidir una audiencia. Y como uno de los peores aspectos del proceso penal, es el hecho de que los imputados están prácticamente obligados a probar su inocencia. Algunos datos estadísticos mostrados en estos documentales son los siguientes:

- 70% de los detenidos en el MP no tuvieron abogado;
- 72% de los detenidos en el MP fueron incomunicados;
- 92% de las acusaciones carecen de evidencia física, se sustentan únicamente en lo que dicen testigos oculares;
- 93% de los acusados nunca ven al juez;
- 80% de los condenados no fueron escuchados por el juez;
- 70% de las personas en prisión lo están por delitos menores;
- 41% de las personas en prisión fueron torturadas por la policía.

Según relataron Negrete y Hernández para un reportaje (Garza, 05/2011), las investigaciones del equipo del CIDE —involucrado en estas temáti-

cas— arrojaron la radiografía de un sistema judicial corrupto, donde se condenaba a la mayoría de los acusados sin una investigación policial. Las bases para condenar a los acusados eran simples testimonios de ‘testigos oculares’, sin ningún tipo de evidencia física como pruebas de ADN o huellas dactilares. Al obtener estos resultados, solicitaron audiencias con distintos funcionarios públicos, tales como el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el procurador del mismo DF. Pero, según explican estos investigadores, los funcionarios con quienes platicaron adujeron que las cifras del CIDE eran falsas. Derivado de esta experiencia, Negrete y Hernández decidieron filmar el cortometraje documental *El Túnel*, el cual fue producido por el CIDE y contó con el apoyo de Iniciativa Renace para organizar presentaciones públicas. El cortometraje fue transmitido por la reportera Carmen Aristegui en la cadena de noticias CNN y el periódico británico *The Economist* publicó un reportaje al respecto. Este primer cortometraje dio origen a la famosa película *Presunto Culpable*, la cual fue estrenada en el Festival de Toronto en 2009 y, unos meses más tarde, fue presentada en México en el Festival de Cine de Morelia. La película y, más importante aún, la crítica al sistema penal mexicano fue reseñada en *The Wall Street Journal* (Luhnow, 17/10/2009) y otros medios internacionales. La película ganó diversos premios internacionales tales como el Humanitas Award 2010 de la International Documentary Association de Los Ángeles, el Premio al Mejor Documental 2010 del festival Documenta Madrid y el Premio al Mejor Largometraje Documental 2010 del One World Media de Londres. Este tipo de atención internacional ayudó a consolidar la presión que ejercían diversas organizaciones en México para impulsar una reforma a favor de los juicios orales públicos.

Vale la pena remarcar que la propia película *Presunto Culpable* enfrentó una resistencia enorme por parte del Poder Judicial. Dos semanas después de su estreno, la juez decimosegunda de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal ordenó la suspensión provisional de su exhibición, distribución y promoción. Algunos grupos de la sociedad civil organizada ejercieron presión pública y en las redes sociales en contra de la suspensión emitida por la juez. La propia Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación interpuso un recurso de queja en contra de la resolución de la juez. Pocos días después, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó revocar la suspensión provisional del documental. Pero la oposición a la película continuó. Con el paso del tiempo se

acumularon tres procesos legales en contra del propio documental y de sus productores: el total de presentaciones de las demandas llegaron a sumar más de tres mil millones de pesos. Finalmente, a principios de 2014 la juez octava y la juez décimo octava en materia civil del Distrito Federal decretaron sentencias absolutorias a favor de los productores del documental. Más allá del relato anecdótico, el *viacrucis* legal enfrentado por los productores de la película, Negrete y Hernández, ejemplifica bien el tipo de resistencias al cambio que existen dentro del propio sistema de justicia en México.

En el ámbito académico, además de los trabajos del CIDE, también tuvieron un fuerte impacto las investigaciones del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). La obra que sintetizó y estructuró buena parte de los resultados de estas investigaciones fue el conocido libro *Crimen sin castigo* de Guillermo Zepeda (2004). Este investigador fue de los primeros en realizar estimaciones de la llamada *cifra negra* (proporción de delitos que no son investigados) y de la magnitud de la impunidad en México (esquema 1).

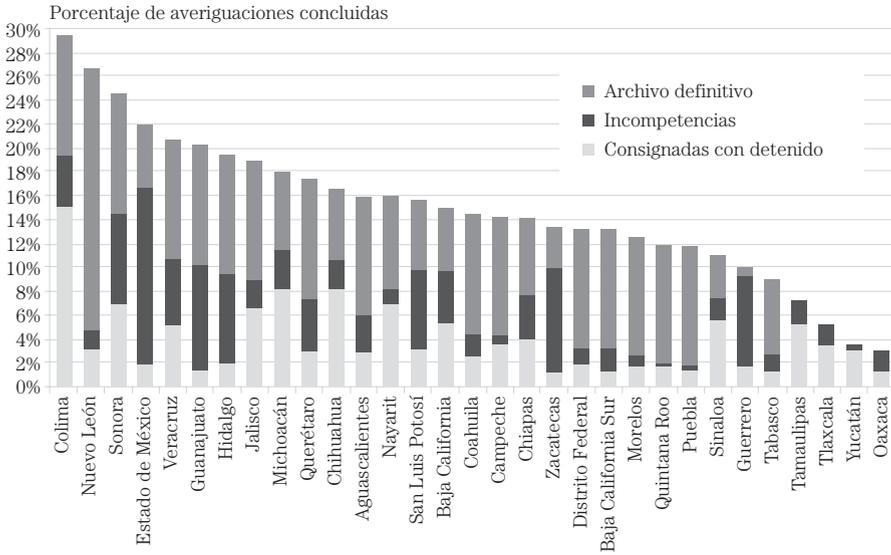


Zepeda (2004) llegó a la conclusión de que la *averiguación previa* fungía como el nodo central o “el corazón de la impunidad” en México. Analizando datos proporcionados por las procuradurías estatales y juzgados, este investigador mostró que la *averiguación previa* era la primera y más restrictiva etapa del llamado ‘efecto embudo de la justicia penal’, esto considerando que, del total de delitos cometidos sólo una pequeña proporción son investigados y derivan en la consignación de una persona imputada ante un juez:

[...] durante 2000 sólo en 6.4% de las *averiguaciones* se instauró un proceso penal; en 5% quedó pendiente la aprensión del presunto responsable (condenado a una prescripción casi segura); 11.85% de *averiguaciones* se resolvió por una vía legítima distinta del proceso (por incompetencia o causa legítima de archivo definitivo); en tanto que el restante 76.75% de las *averiguaciones* no se sabrá si se trataba de asuntos probablemente delictivos que ameritaban la iniciación de un proceso penal, pues no se concluyó la investigación. El corazón de la impunidad, como se ha señalado, reside en la *averiguación previa* como fase crítica del sistema penal (p. 281).

Según explica Zepeda, esta situación de impunidad se genera por dos factores. Primero, por una sobrecarga de trabajo tal en las procuradurías que imposibilita en la práctica la adecuada atención de todos los delitos denunciados (aún considerando que muy pocos son denunciados). Segundo, por controles políticos y administrativos sobre los propios agentes del MP, los cuales vulneran su autonomía y efectividad. Estos dos factores originan prácticas discrecionales de ‘amortiguamiento’ de las cargas de trabajo, así como el ‘borrado estadístico’ de las mismas. Estas prácticas, a su vez, dan como resultado bajos niveles de desahogo efectivo de las investigaciones ministeriales, plasmadas antes de la reforma en *averiguaciones previas*. La gráfica 1 muestra estimaciones de Zepeda sobre la efectividad en la resolución de *averiguaciones previas*, en las cuales se contrasta el porcentaje de resoluciones por consignación *versus* resoluciones por declaraciones de incompetencia o decisión definitiva de archivar la *averiguación*.

**Gráfica 1. Efectividad en la resolución de averiguaciones previas por rubro de conclusión, año 2000.**



Fuente: Zepeda (2004:193). En la fuente original no se incluyó Durango por no estar disponibles sus cifras desagregadas.

Las prácticas discrecionales por medio de las cuales se reducen las cargas de trabajo son variadas, entre otras: la discriminación de las denuncias para su atención según criterios informales de ‘dictaminación’; el turnar las denuncias a ‘otras dependencias’ sin especificar el nombre de la dependencia; la preferencia por atender denuncias en las cuales se presenta al presunto responsable capturado en flagrancia; la preferencia por atender asuntos destacados por la opinión pública o que tengan relevancia política e; incluso, el establecimiento de ‘estímulos’ o sobornos a cambio de dedicar los escasos recursos a impulsar (o ignorar) algún caso. Lograr un adecuado control sobre este tipo de prácticas discrecionales fue (y continúa siendo) uno de los debates más importantes de la agenda nacional:

Desconocer o ignorar este ámbito de discreción implicaría mantener una situación de facto que contradice las normas constitucionales y legales, restándoles fuerza normativa [...]

Debe debatirse abiertamente sobre la naturaleza y los alcances de estas atribuciones, así como discutir si el diseño institucional que configura la organización y las atribuciones del ministerio público y

la procuración de justicia son los adecuados para el uso efectivo, así como para el control y limitación de las trascendentales atribuciones y prerrogativas de dichos funcionarios, que, además de la discreción, detentan arbitrio y facultades (como se ha referido) cuasi jurisdiccionales (como el ejercicio de la acción penal), así como determinar si los propios agentes del ministerio público cuentan con las garantías suficientes para el desempeño autónomo y libre de tan relevantes funciones, y si los ciudadanos (víctimas y presuntos responsables) y la sociedad cuentan con salvaguardas y mecanismos de representación efectiva de sus derechos (Zepeda, 2004:231-232).

El diseño del sistema de justicia en México ya incluía controles judiciales sobre la actuación y la calidad del desempeño de los agentes del MP como parte acusadora dentro del proceso penal. Sin embargo, este tipo de controles pocas veces operan. Las sobrecargas de trabajo y la escasez de recursos también afectan a los jueces. La propia forma de administración de trabajo en los tribunales impide que los juzgadores analicen a fondo las actuaciones e indicios reunidos durante las anteriores averiguaciones previas (ahora carpetas de investigación). Con una frecuencia demasiado elevada como para suponer que los controles judiciales operaban cabalmente, las acusaciones integradas por los agentes del MP eran aceptadas por los juzgadores: casi nueve de cada diez indiciados recibían un auto de término constitucional que los sometía a proceso y; aproximadamente ocho de ellos recibían auto de formal prisión (estimaciones de Zepeda al año 2000).

Es en esta fase del proceso penal donde los estudios del CIDE, ICESI y CIDAC se vinculan entre sí y, al articular una imagen integral del flujo procesal, revelan la necesidad de transformar a profundidad el sistema de justicia penal para lograr controles judiciales efectivos. El propio Zepeda da cuenta de esto y cita un estudio de Magaloni y Negrete (2002) en el que se señala lo siguiente: de la población de internos en reclusorios del Distrito Federal, 71% no tuvo la asistencia de un abogado mientras estuvo a disposición del ministerio público y aquellos que contaron con abogado no pudieron hablar a solas con él (70%), en la mayoría de los casos, el abogado era de oficio (63%); ya en el juzgado, en 60% de los casos no se les informó que tenían derecho a no declarar, 51% de las veces no pudo hablar con su abogado antes de rendir su declaración, y en 25% de los casos el abogado defensor no estuvo presente durante la declaración preparatoria.

La visión integral que se obtiene, es la de un proceso penal donde se han subvertido los principios constitucionales, debido a la fortaleza despropor-

cionada de la fase de la averiguación previa, y de las atribuciones discrecionales de los ministerios públicos, que conlleva una debilidad implícita de todos los demás actores en el proceso al momento del juicio (incluidos juzgadores, imputados y víctimas). Los siguientes párrafos de Zepeda (2004) condensan esta visión del funcionamiento del sistema de justicia penal:

La posibilidad de que se dé la ineficiencia, así como oportunidades y espacios para la inmunidad en el uso de atribuciones de los ministerios públicos se mostraron en este estudio en las altas tasas de impunidad, la discrecionalidad imperante en la procuración de justicia, así como el menoscabo impune de los derechos de indiciados, procesados, denunciantes, víctimas y ofendidos por el delito (p. 365)

Al describir el diseño institucional del subsistema penal mexicano, se subrayó que el ministerio público concentra diversas facultades que no tienen como contrapeso un sistema de control eficaz. La averiguación previa es una instancia inquisitiva sujeta, principalmente, a controles internos e ineficaces, convertida en una instancia en penumbra poco accesible al escrutinio judicial. Del mismo modo, una vez iniciado el proceso penal ante el juez, el ministerio público tiene atribuciones de gran alcance que son determinantes en la suerte del proceso y vinculan (obligan) al mismo juez (p. 379).

Pero incluso después de concluido el proceso penal, la determinación del juzgador vuelve a quedar a merced de una instancia ajena [...] la ejecución y administración de las penas impuestas por la resolución judicial quedan a cargo de las dependencias del Ejecutivo [...] Estas entidades son las encargadas de determinar el lugar en que se cumplirá la sentencia, supervisar la ejecución de la sentencia y conceder o revocar la libertad preparatoria, resolver sobre conmutación de sanciones y sobre la modificación de modalidades de ejecución de la sanción. Sería más adecuado establecer un juez de ejecución de sentencias para que, con independencia y autonomía, tuviera conocimiento y capacidad de decisión en las variaciones y peculiaridades de la ejecución de la sentencia (pp. 282-283).

Estas atribuciones sin contrapeso corresponden a una visión del poder público que hacía que el Ejecutivo deseara conservar en su esfera del dominio, con plena discrecionalidad y sin control externo, la investigación y la persecución de los delitos, así como la posibilidad de hacer valer incontestablemente sus determinaciones ante los jueces, para lograr la condena de los procesados. Estas atribuciones hicieron de las procuradurías una instancia de aplicación selectiva del derecho penal, dentro de una extensa red de control a disposición de intereses políticos hegemónicos y corporativos (p. 365).

## 2.3 Las resistencias al cambio

Desde finales del siglo XX y principios del XXI, diversas organizaciones de la sociedad civil, acompañadas tanto por instituciones académicas como por organismos internacionales, comenzaron a ejercer presión sobre el gobierno mexicano para dar cumplimiento a los compromisos en materia de derechos humanos y de fortalecimiento del Estado de Derecho. De entre los estudios y reformas realizados en aquellos años, destaca como antecedente relevante de la Reforma a la Justicia Penal el impulso dado por el Banco Mundial a estudiar y reformar la justicia mercantil. Ana Laura Magaloni (2007), consciente de la importancia de este antecedente y de la necesidad de llevar a buen término una reforma general al sistema de justicia, relató su experiencia con la reforma a la justicia mercantil impulsada por la Secretaría de Hacienda en 2002 y escribió algunas advertencias sobre las resistencias al cambio presentes en el sistema de justicia. Para esta autora, uno de los principales factores que entorpecerían la transformación de fondo de la justicia en México sería una fuerte oposición generada desde dentro del mismo sistema, lo cual, a la vista de lo ocurrido en años recientes, conformó una reflexión anticipada y acertada sobre los problemas de implementación de la reforma en materia de justicia penal.

Por principio, Magaloni advierte que una característica peculiar del “fervor reformista” consiste en cometer el error de diseñar cambios legislativos y políticas públicas sin contar con un diagnóstico empírico sólido sobre los principales problemas a resolver. El énfasis que pone esta autora sobre esta problemática particular muestra la importancia que le concede como un factor determinante para el éxito de las reformas:

Ello no es una cuestión trivial. Una de las constantes en los estudios empíricos sobre el sistema de justicia, sobre todo aquellos que generan datos duros de los expedientes judiciales, es que los hallazgos generalmente derrumban de manera demoledora verdades por todos aceptadas como dogmas de fe acerca de los problemas de la impartición de justicia. Al mismo tiempo, tales estudios, por lo general, descubren problemas centrales que ni siquiera habían sido imaginados por los tomadores de decisión. Por ello, diseñar programas de reforma judicial sin diagnósticos empíricos sólidos es muy riesgoso. El éxito de tales proyectos es altamente improbable. La experiencia de más de treinta años en América Latina así lo demuestra (Magaloni, 2007:62).

El proyecto en el que Magaloni participó, junto con un grupo de investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas, fue finan-

ciado por el Banco Mundial y liderado por la Secretaría de Hacienda (Linn, 2004). La metodología del estudio, recomendada por el propio Banco Mundial, consistió en recopilar evidencia empírica sobre el funcionamiento de la justicia mercantil a través del estudio sistemático de la información contenida en expedientes judiciales. Esta evidencia empírica se contrastó con hipótesis elaboradas a partir de entrevistas a economistas y abogados, quienes afirmaban que la lentitud de los procesos judiciales importaba de sobremanera, y en un sentido negativo, el funcionamiento de la justicia mercantil. Los entrevistados percibían que la baja eficiencia del sistema se debía a tres factores relacionados entre sí: la resistencia del deudor al pagar el crédito; el complejo diseño legislativo del proceso y; la parcialidad o sesgos del juez a favor del deudor. El análisis de la información de los expedientes judiciales, seguida a través de las distintas etapas procesales, refutó las hipótesis construidas a partir de las percepciones de los entrevistados. Los hallazgos del estudio mostraron que la baja eficiencia de la justicia mercantil se debía, en buena medida, a serios problemas *de carácter administrativo* en los tribunales:

Por ejemplo, la sobreponderación de la carga de trabajo de los jueces, la ausencia de un sistema estadístico básico, la falta de criterios para diferenciar casos simples y de rutina de casos complejos, la falta de control por parte del juez de su personal, la ausencia de mecanismos simples y efectivos de localización de expedientes. En fin, la lista de los problemas administrativos que enfrentan los tribunales es enorme, ello perjudica tanto la calidad del servicio que prestan, como la percepción de los usuarios del sistema (Magaloni, 2007:67).

Estos resultados fueron presentados ante funcionarios de la Secretaría de Hacienda y directores de las principales instituciones financieras del país, sin embargo, contrario a lo que podría esperarse, muchos de los hallazgos empíricos del estudio fueron dejados de lado en la reforma de la justicia mercantil de 2002. En opinión de Magaloni, esta omisión evitó que se atendieran y corrigieran problemas verdaderamente estructurales: el deficiente sistema administrativo origina algunos de los más importantes problemas que enfrenta la justicia mexicana; los jueces no cuentan con sistemas efectivos que les permitan ponderar sus cargas de trabajo; no existen indicadores que permitan evaluar la calidad en el desempeño de los jueces; no hay una estadística útil que pueda servir como instrumento de gestión para hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos públicos. Todos estos problemas, de acuerdo con el estudio referido, impactan negativamente el funcionamiento de la justicia y fueron desestimados por los actores que articularon aquella reforma. Igualmen-

te importante, esta investigadora advirtió que, casi un lustro después de aprobada, no existían evaluaciones empíricas del impacto de la reforma.

A manera de conclusión, Magaloni reflexiona sobre los motivos que propiciaron el rechazo de los hallazgos obtenidos a través del análisis directo de expedientes judiciales. Además, advierte que las futuras reformas al sistema de justicia en México podrían enfrentar resistencias similares. Para esta investigadora, la evidencia empírica debe competir con un discurso dominante que caracteriza al gremio jurídico mexicano, en el cual subyace la falsa concepción de que la ley, por sí sola, prefigura realidades deseables. Como consecuencia, los abogados y demás actores relacionados con la administración de la justicia subestiman la fuerza de los diagnósticos (de los datos y su análisis) y pretenden sustituirla por la fuerza de las palabras de la ley (del lenguaje y los conceptos jurídicos). Esto provoca que, en las discusiones sobre reformas al sistema de justicia, se rechacen y subestimen transformaciones de carácter administrativo y organizacional:

Las razones para ignorar los hallazgos empíricos que tienen que ver con prácticas judiciales que no se derivan ni explican del marco normativo son varias y de distinta índole; sin embargo, estimo que en el corazón de este problema subyacen razones políticas importantes: la monopolización de la reforma judicial por parte de la profesión legal. Dicha profesión es excluyente de otras disciplinas sociales, ya que se centra principalmente en el análisis del marco normativo a partir de una serie de conceptos y categorías que sólo entienden cabalmente los abogados.

En el lenguaje dogmático-normativo subyace la ficción de que las normas prefiguran realidades y que, por tanto, todo problema puede ser atendido a través de cambios en la ley. La profesión legal, por tanto, para seguir manteniendo el monopolio del debate de reforma judicial, va a resistir cualquier tipo de hallazgo empírico que vaya en contra de este 'fetichismo de la ley', como son todos aquellos problemas que detectan los estudios empíricos que tienen su explicación en las prácticas judiciales y administrativas y no en el marco normativo.

Sin duda, no es fácil de romper este monopolio de la profesión legal en la agenda de reforma judicial. Sin embargo, tomarlo en cuenta y dimensionar su existencia puede dar mayor claridad respecto de los obstáculos reales que dificultan la reforma judicial en México. Con ello, posiblemente, se podrán evitar algunos de los errores que ya se cometieron en otros países de la región al momento de implementar los proyectos de reforma judicial (Magaloni, 2007:73-74).

# 3

## Las iniciativas de reforma y sus motivos

---

Los debates sobre una necesaria y urgente Reforma a la Justicia Penal comenzaron a dominar buena parte de la agenda nacional a mediados de la primera década del siglo XXI. Gracias a la participación de diversos actores de la sociedad mexicana se generó un amplio consenso político, social, académico y empresarial sobre esta indispensable transformación. La suma de estudios y diagnósticos empíricos publicados y debatidos logró evidenciar las enraizadas deficiencias del sistema de justicia penal, las cuales afectaban los derechos de las partes involucradas en los procesos penales y generaban, también directamente pero a nivel nacional, elevados niveles de impunidad.

[...] las víctimas de los delitos, mayoritariamente, no acceden a la justicia; los imputados y las imputadas en general, son simplemente objeto de un proceso en el que deben demostrar su inocencia en condiciones de desigualdad procesal; finalmente, en múltiples casos los operadores jurídicos – jueces, ministerios públicos, abogados postulantes – interactúan en un medio donde pesa más la habilidad para gestionar [...] que la capacidad de razonar con argumentación jurídica consistente (Arriaga, 2008:83-84).

A pesar del consenso general sobre el mal funcionamiento de la justicia penal, existía una pluralidad de enfoques que competían entre sí como posibles ejes rectores de la futura reforma. Esta variedad de posturas se vio reflejada incluso en el número de iniciativas presentadas durante el proceso legislativo. En el transcurso de 2006 y 2007 se presentaron nue-

ve iniciativas que buscaban reformar artículos constitucionales relacionados con la justicia penal y la seguridad pública. En orden cronológico, las iniciativas de proyectos de decreto consideradas durante el proceso legislativo fueron las siguientes (SAD, 2008):

- 29/9/2006, Que reforma el artículo 20 (presentada en la Cámara de Diputados).
- 19/12/2006, Que reforma los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 (presentada por la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, a la Cámara de Diputados).
- 6/3/2007, Que reforma los artículos 14, 16, 19 y 20 (presentada en la Cámara de Diputados).
- 9/3/2007, Que reforma los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122 y 123 (presentada por la Presidencia de la República, al Senado).
- 29/3/2007, Que reforma el artículo 22 (presentada en la Cámara de Diputados).
- 23/4/2007, Que reforma los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 (presentada en la Cámara de Diputados).
- 4/10/2007, Que reforma los artículos 18, 21 y 104 (presentada en la Cámara de Diputados).
- 4/10/2007, Que reforma el artículo 17 (presentada en la Cámara de Diputados).
- 4/10/2007, Que reforma los artículos 14, 16, 17, 18, 20 y 21 (presentada en la Cámara de Diputados).

De entre las iniciativas presentadas resaltan dos, tanto por la extensión y profundidad de las reformas que proponían, como por la relevancia pública y política de los actores que las elaboraron: la presentada por la Red Nacional a favor de los Juicios Orales (19/12/2006; ver SAD, 2008) y; la presentada por la Presidencia de la República (9/3/2007). Estas dos iniciativas representaron los enfoques o las orientaciones posibles de la reforma más representativos del debate público y que, además, pretendían dar cumplimiento a los compromisos del Estado mexicano, toda vez

que respondían a las dos visiones globales comprendidas en los tratados internacionales reseñados en el segundo capítulo del presente trabajo.

El 13 de diciembre de 2006 la Red a favor de los Juicios Orales presentó una iniciativa a dos Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales sometieron el texto íntegro al Pleno de la Cámara pocos días después. Este proyecto se caracterizó por su enfoque de derechos humanos al poner como primera necesidad de la reforma el aseguramiento del debido proceso legal, buscando garantizar los derechos de todas las partes involucradas conforme a las exigencias derivadas de las convenciones internacionales que México ha firmado y ratificado. El proyecto de la Red atendió, además, varias de las recomendaciones dirigidas al Estado mexicano en materia de procuración e impartición de justicia (ONUDH, 2003; detalladas en la primera sección del tercer capítulo del presente trabajo).

Es relevante hacer notar que una característica valiosa de esta iniciativa consistió en haber sido sustentada mediante diagnósticos empíricos e investigaciones de alto rigor académico elaborados por diversas instituciones —entre otros, los trabajos del CIDE, ICESI y CIDAC reseñados en la segunda sección del capítulo anterior del presente trabajo—. Esto adquiere particular importancia al considerar que, por lo general, las iniciativas legislativas no se sustentan en diagnósticos empíricos de las situaciones que pretenden mejorar, sino que su estructura requiere de una *Exposición de Motivos*. En términos estrictos, y desde una perspectiva académica, es muy distinto exponer las razones y los argumentos que motivan un cambio legislativo a describir y determinar la situación que guarda determinada problemática mediante el análisis de datos empíricos de calidad evaluable.

Desde esta óptica, se puede considerar que la iniciativa de la Red no sólo tuvo un sólido sustento normativo por ser cercana a los instrumentos internacionales y recomendaciones en materia de derechos humanos, sino que también tuvo un sólido sustento académico. Por ejemplo, al incorporar medidas destinadas a restringir los alcances de las averiguaciones previas y las propias facultades discrecionales del ministerio público, la iniciativa atiende directamente a las causas identificadas por Guillermo Zepeda (2004) como “el corazón de la impunidad” en México. No sobra insistir en este punto toda vez que sí existe un amplio consenso académico con respecto a los nodos torales de la impunidad en nuestro país, por citar otro ejemplo: diez años después del diagnóstico publicado por

Zepeda, el Índice Global de Impunidad volvió a identificar los mismos nodos de impunidad dentro del mal funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia (Le Clerq y Rodríguez, 2015; ver gráfica 1 y su explicación en el primer capítulo del presente trabajo).

En lo que corresponde a la iniciativa de la Presidencia de la República (9/3/2007), ésta enfatizó la necesidad de reducir la impunidad y la inseguridad pública a partir del incremento de facultades discrecionales del Estado para combatir, principalmente, al crimen organizado. Es relevante señalar que esta iniciativa, como corresponde a la estructura general de las mismas, incorporó una *Exposición de Motivos* pero no hizo referencia a diagnósticos empíricos de las situaciones que pretendía corregir. Por ejemplo, medidas como la ampliación de las facultades discrecionales del ministerio público y de las corporaciones policiales, tales como establecer la existencia constitucional del arraigo, se justifican en el texto de la iniciativa a partir de una argumentación sobre los objetivos que motivan las propuestas y los esfuerzos que se estiman necesarios para contar con un ambiente de paz, desarrollo y seguridad.

La iniciativa hace mención a críticas y llamados de organismos públicos, privados, nacionales e internacionales a la modernización del sistema de justicia penal desde una óptica más cercana a los instrumentos internacionales de combate a la delincuencia organizada, aunque sí considera también la adopción de un sistema penal acusatorio y adversarial. En este sentido es que esta iniciativa responde al cumplimiento de los compromisos del Estado mexicano contra la delincuencia organizada y narcotráfico —reseñados en la segunda sección del segundo capítulo del presente trabajo— más que a un diagnóstico empírico que compruebe y sustente cada una de las medidas propuestas.

Fuera del texto de la propia iniciativa, el documento oficial donde naturalmente se esperaría encontrar un diagnóstico de las situaciones imperantes en materia de seguridad y justicia, sería el Plan Nacional de Desarrollo (PND). De hecho, en este documento se esperaría encontrar no sólo el diagnóstico, sino la estrategia general de atención y mejora a las posibles problemáticas identificadas. El PND 2007-2012 fue presentado a la opinión pública casi tres meses después de la iniciativa presidencial (el 31 de mayo de 2007) y su eje sobre Estado de Derecho tuvo una orientación similar a la de la propia iniciativa, sin embargo, es de llamar la atención que este documento careciera de un diagnóstico empírico basado en el *análisis y evaluación* del desempeño de los sistemas de seguridad y jus-

ticia, así como en las causas ya identificadas de la impunidad en México. Luis Astorga resume de la siguiente manera la presentación pública del PND, enfatizando acertadamente el tipo de cifras utilizadas para justificar la orientación del eje rector sobre el Estado de Derecho:

En el PND se destacó el papel de las fuerzas armadas y los *niveles de confianza* de la población en ellas. Fueron mencionados *los datos de dos empresas encuestadoras*, Parametría y Demotecnia, que *mostraban los niveles de aceptación* de 89 y 88%, respectivamente, a la participación de los militares ‘para combatir el narcotráfico’. El procurador Eduardo Medina-Mora reconoció que el país no contaba con instituciones policiales y de procuración de justicia adecuadas a causa de la corrupción, los embates de la delincuencia, la falta de recursos y de políticas permanentes. Mencionó la necesidad de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que se caracterizara por la cooperación, la corresponsabilidad y la eficacia. Afirmó que el PND contemplaba una política de prevención del delito, la intervención de toda la fuerza de la federación para recuperar espacios de manos de los delincuentes, la unificación del mando policial, la promoción de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial, la creación de un Sistema Único de Información Criminal, la transformación del Sistema de Justicia Penal, la participación de la sociedad civil y la promoción de una cultura de legalidad (énfasis añadido; Astorga, 2015:33).

Astorga describe acertadamente el carácter general del PND en lo que se consideraría su ‘diagnóstico’ y su propuestas para mejorar el Estado de Derecho. En el texto del documento existe un apartado destinado al diagnóstico del Estado de Derecho y de la seguridad pública, no obstante, éste se basa en cifras tomadas de *encuestas de opinión y de percepciones*, y no profundiza en análisis de datos sobre el *funcionamiento* de los sistemas de seguridad y justicia. A pesar de que el texto sí menciona datos de un estudio de Guillermo Zepeda (2003), omite la detallada explicación de este autor sobre los mecanismos que originan los elevados niveles de impunidad en México. Todas las cifras incluidas en el ‘diagnóstico’ del PND se enlistan a continuación, respetando la redacción íntegra del texto con énfasis añadido para resaltar la naturaleza de las mismas (Presidencia de la República, 2007:44-46; se invita al lector a revisar el texto completo):

- De acuerdo con el estudio de Latinobarómetro, en México sólo el 28% de los ciudadanos *piensa que se puede confiar* en la mayoría de las personas; otras encuestas sitúan esta cifra en alrededor del 15%.

- De acuerdo con Transparencia Internacional, en su *Índice de Percepción de la Corrupción 2006*, México está ubicado en el lugar 70 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10.
- La *percepción* de la población a la respuesta de la autoridad ante la denuncia de delitos del fuero común se ha deteriorado a través del tiempo. La Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Urbana señala que una de cada cinco víctimas denuncia el delito. Asimismo, revela que la no-denuncia ocurre principalmente por la baja eficacia *que percibe* la población del sistema de justicia.
- De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las *cifras de efectividad*: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de estas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia —pero este fragmento es lo único que el texto del PND refiere sobre el estudio de Zepeda—.
- De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Adicciones, del total de la población del país entre los 12 y 65 años de edad, el 5.03% ha consumido drogas alguna vez en su vida, lo que equivale a más de tres y medio millones de personas.

En este sentido es que, tanto las particulares iniciativas de reforma constitucional, como las visiones globales a las cuales responden, están basadas en muy diferentes tipos de diagnósticos y motivaciones. Esta consideración es de gran relevancia para el debate actual sobre el futuro de las reformas en materia de seguridad y justicia. La revisión detallada de ambas iniciativas permite identificar más claramente esta distinción fundamental, así como el panorama global de falta de consenso entre actores políticos y sociales sobre el tipo de reformas que logren mejorar efectivamente los sistemas de seguridad pública y justicia penal.

### 3.1 Iniciativa de la Red por los Juicios Orales

El 13 de diciembre de 2006 la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso presentó una iniciativa con el proyecto de decreto

por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este proyecto de reforma constitucional se basó en las investigaciones y diagnósticos elaborados previamente por las organizaciones que conforman la Red. La iniciativa fue presentada a las Comisiones de Justicia y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, las cuales la sometieron al Pleno de la Cámara en los mismos términos en que les fue presentada (SAD, 2008). Los diputados firmantes pertenecieron a los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Las razones que tuvieron los diputados de las respectivas Comisiones, para someter la iniciativa al Pleno, se resumen en el primer párrafo de la correspondiente *Exposición de Motivos*:

Ha quedado de manifiesto que una de las más evidentes inquietudes de la sociedad mexicana hoy día se refiere a la ineficacia del sistema de justicia penal en el país. Esto es, que la procuración e impartición de justicia lejos de satisfacer las necesidades de los sujetos que intervienen en su sustanciación, se han visto rebasadas por prácticas de corrupción e inequidad provocando que víctimas y acusados padezcan, indistintamente, la incertidumbre jurídica e impunidad que caracteriza al sistema.

El objetivo de la Red, según consta en la misma *Exposición de Motivos*, consistió en reformar el marco normativo e institucional para asegurar, a todas las partes involucradas, el debido proceso conforme a las exigencias y compromisos que derivan de los tratados internacionales que el Estado mexicano ha firmado y ratificado. El motivo central, el cual se enfatiza de la siguiente manera en el mismo texto, es la instauración de un sistema de juicios orales:

Un principio básico para poder contar con una impartición de justicia confiable es que la tarea de los jueces se lleve a cabo a la vista de la sociedad. Nada daña más la credibilidad de la justicia que el hecho de que sus sentencias sean dictadas casi en secreto. El trabajo judicial debe hacerse bajo la mirada de todos los ciudadanos y, en particular, de los usuarios del sistema de justicia. Existen suficientes evidencias que nos demuestran que un sistema de juicios orales, en el que las pruebas se rinden bajo la mirada del público y en el que el juez escucha a las partes, es más confiable que un sistema opaco y escrito, como el que tenemos en México actualmente.

El cuadro 4 muestra las principales modificaciones propuestas por la Red a favor de los Juicios Orales, según los preceptos a incluir y a desechar del propio texto constitucional. En el listado posterior se detallan los cambios específicos propuestos para cada artículo constitucional junto con una explicación sintética de la racionalidad de los mismos, según lo plasmado en la propia *Exposición de Motivos* de la iniciativa de reforma constitucional.

Cuadro 4. Principales propuestas de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales	
Preceptos que se propone incluir en el texto constitucional	Preceptos que se propone desechar del texto constitucional
<p><i>Principios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesales: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.</li> <li>• Presunción de inocencia.</li> <li>• Proporcionalidad entre delitos y penas.</li> <li>• Lesividad.</li> <li>• Oportunidad.</li> </ul> <p><i>Proceso jurídico</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar las bases del debido proceso.</li> <li>• Establecer un sistema acusatorio, adversarial y oral.</li> <li>• Medios alternativos de resolución de conflictos.</li> </ul>	<p><i>Facultades del ministerio público</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destituir el monopolio de la acción penal.</li> <li>• Desaparecer la figura de 'retención'.</li> </ul> <p><i>Privación de la libertad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustituir la prisión preventiva por sanciones diversas.</li> <li>• Impedir la incomunicación de las personas privadas de su libertad.</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma presentada por la Red a favor de los Juicios Orales (SAD, 2008).</p>	

Modificaciones específicas por artículo constitucional y racionalidad del cambio propuesto, según la Exposición de Motivos de la iniciativa de la Red a favor de los Juicios Orales.

#### Artículo 14

- **Se propone:** incluir el principio de proporcionalidad entre delitos y penas, así como el principio de lesividad.
  - **Racionalidad:** el principio de proporcionalidad supone que el legislador deberá tomar en cuenta la magnitud del bien jurídico afectado por una conducta delictiva al momento de determinar qué sanción se le debe aplicar. El principio de lesividad consiste en que el legislador debe sancionar penalmente sólo aquellas conductas que en verdad dañen bienes jurídicos relevantes, ya sean de titularidad individual o colectiva.

#### Artículo 16

- **Se propone:** desaparecer la figura de 'retención' que lleva a cabo el ministerio público (MP), estableciendo la obligación de conducir de manera inmediata ante la autoridad a toda persona detenida.
  - **Racionalidad:** se le otorga un plazo de 48 horas al MP para que pueda recabar los elementos de prueba que considere suficientes para que el juez competente emita un auto de sujeción a proceso. Si transcurre el plazo y el juez no recibe estos elementos de prueba, deberá ordenar la inmediata puesta en libertad de la persona detenida.

- **Se propone:** impedir la incomunicación de toda persona privada de su libertad, ya sea en régimen de detención, prisión preventiva o prisión formal.
  - **Racionalidad:** la incomunicación de una persona detenida es un grave atentado a sus derechos fundamentales. Además, mantener a una persona incomunicada es una manera de la que se pueden valer funcionarios corruptos para presionarla de forma indebida, sin que pueda acudir a alguien de su confianza para dar aviso de su detención. La comunicación del detenido con su abogado debe asegurarse a lo largo de todas las etapas del proceso penal.

### Artículo 17

- **Se propone:** dar cabida a medios alternativos de resolución de conflictos, quedando estos bajo el control judicial.
  - **Racionalidad:** se busca resolver el conflicto generado por la comisión de delitos sin correr el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de juicio orales. Se mantiene el control judicial para evitar el uso perverso que de estas medidas alternativas se ha llegado a presentar en otros países y asegurar la satisfacción del derecho a la reparación del daño por parte de la víctima.

### Artículo 18

- **Se propone:** prescindir de la prisión preventiva en los casos que, de decretarse una pena privativa de la libertad, ésta pueda ser sustituida por una sanción diversa como el trabajo a favor de la comunidad.
  - **Racionalidad:** la mayor parte de los códigos penales del país ya establecen penas sustitutivas a la prisión pero su objetivo sólo se cumple cuando efectivamente se evitan los efectos nocivos de los encarcelamientos por periodos breves.

### Artículo 19

- **Se propone:** distinguir supuestos y consecuencias del auto de formal prisión con respecto del auto de 'sujeción' a proceso. Además, se propone que este último se denomine como auto de 'vinculación' a proceso.
  - **Racionalidad:** el auto formal prisión amerita la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, mientras que el auto de vinculación a proceso se sustenta únicamente en la existencia de un hecho punible. Mediante esta propuesta, la persona vinculada a proceso pueda conocer los medios probatorios que el MP considera que le incriminan, para preparar adecuadamente su defensa ante el juez. Por su parte, el MP podrá hacer acopio de medios probatorios aun cuando ya haya intervenido la jurisdicción y, en su caso, solicitar la apertura del juicio sin necesidad de acreditar de antemano la probable responsabilidad del inculcado.

### Artículo 20

- **Propuesta de cambio integral:** modificar por completo este artículo para incorporar en la Constitución las bases del debido proceso legal y el mandato de creación de juicios orales, tanto en el ámbito federal como local. Se propone un primer párrafo en el cual se caracteriza al proceso penal como acusatorio, adversarial y oral, enunciando también los principios básicos que deben regir en la materia: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Para la explicación y reglamentación de estos principios se propone que el Congreso de la Unión emita, en un plazo máximo de un año, una Ley del Debido Proceso Legal.
- **Se propone:** establecer claramente el principio de la presunción de inocencia y, en consecuencia, delimitar el uso de la prisión preventiva de acuerdo con lo que ordenan distintos tratados internacionales.
  - **Racionalidad:** según datos recopilados por Guillermo Zepeda Lecuona, el 42% de las personas que se encuentran en las cárceles y reclusorios no han recibido una condena firme que los declare culpables de haber cometido algún delito; es decir, 90 mil de las 210 mil personas privadas de la libertad en México se encuentran en régimen de prisión preventiva.

### Artículo 21

- **Se propone:** destituir el monopolio de la acción penal a cargo del MP reconociendo el derecho de los particulares a ejercer directamente esta acción. Se mantiene y remarca la obligación del MP de investigar la comisión de delitos y de ejercer la acción penal pero, al mismo tiempo, se dota a los particulares de la facultad para ejercer directamente esta acción.
  - **Racionalidad:** según las consideraciones de Sergio García Ramírez, al abrir el espacio para que los particulares puedan constituirse en actor penal se busca generar un sistema de acción subsidiaria y necesario a cargo del MP.
- **Se propone:** establecer el principio de oportunidad, el cual permite que las autoridades no persigan a un presunto delincuente cuando éste decida cooperar con la justicia y suministrar elementos para poder someter a proceso a sus cómplices o a los más altos responsables de una organización criminal.
  - **Racionalidad:** no se trata de permitir un ejercicio arbitrario de la acción penal o de la administración de justicia en esta materia, sino de abrir una ventana para que el Estado combata con más y mejores elementos las conductas que lastiman seriamente a la sociedad.

### Artículos transitorios

- **Se propone:** dar un plazo máximo de cinco años para que la Federación y las entidades federativas puedan realizar las adecuaciones necesarias para la celebración de juicios orales. Establecer la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de asignar recursos suficientes desde el primer año presupuestario siguiente a la publicación del decreto de la reforma.
- **Se propone:** crear una oficina dependiente directamente de la Presidencia de la República encargada de acompañar el proceso de puesta en práctica del nuevo modelo de juicios orales, del debido proceso legal y de las medidas alternativas al juicio. El titular de esta dependencia deberá rendir periódicamente un informe público sobre los avances obtenidos y obstáculos recientes.
- **Se propone:** establecer la obligación del Congreso de la Unión de emitir una Ley del debido Proceso Legal de carácter general, la cual explique y detalle los principios del nuevo modelo de proceso penal.

## 3.2 Iniciativa de la Presidencia de la República

Tres meses después de presentada la iniciativa de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales, la Presidencia de la República (9/3/2007) remitió una iniciativa a la Cámara de Senadores enfocada en el combate a la delincuencia organizada. Esta iniciativa incluyó el proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122 y 123 de la Constitución.

La *Exposición de Motivos* de esta iniciativa enfatiza la necesidad de reducir la impunidad y la inseguridad pública. Aunque en este texto se acepta que el sistema de justicia penal ha sido objeto de críticas recurrentes, y las propuestas de reforma incluyen la instauración de los juicios orales, el motivo central de la iniciativa consistió en fortalecer las capacidades de investigación de las policías y los ministerios públicos:

Es indispensable redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal y devolverle las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. El objetivo

es que, como sucede en otros países, se fortalezca la profesionalización policial para que ésta pueda recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, sin la camisa de fuerza que significa una innecesaria subordinación jerárquica y operativa al Ministerio Público, sino únicamente contando con su conducción jurídica para construir los elementos probatorios que permitan llevar los asuntos ante tribunales [...]

Es de advertir que la presente iniciativa parte de un tratamiento diferenciado entre los delitos graves y aquéllos considerados como de delincuencia organizada. En estos últimos, se propone conceder al Ministerio Público mayores herramientas de investigación que puedan ser implementadas con la premura que estos casos requieren. El gobierno de México es enfático en reiterar su compromiso de enfrentar al crimen organizado con todas las fortalezas del Estado, con permanencia y efectividad. Esta reforma es fundamental para lograr ese objetivo.

La *Exposición de Motivos* de la iniciativa refiere otras modificaciones al sistema de justicia pero, en general, las argumenta a partir del efecto deseado de incrementar la capacidad de investigación del Estado. Por ejemplo, se señala la necesidad de promover mecanismos alternos de solución de controversias, toda vez que la existencia de los mismos “permite que el Estado mexicano centre sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos.” También se propone un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que sea capaz de regular el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento a sus miembros, esto con la finalidad última de elevar su “capacidad de investigación y estar a la altura de las nuevas facultades constitucionales”.

Por último, vale la pena recordar el énfasis final de la *Exposición de Motivos* en la necesidad de lograr la unificación legislativa tanto en la tipificación de delitos como en lineamientos generales sobre la persecución e investigación de los mismos. En este texto se explica esta necesidad de la siguiente manera:

Es necesaria la unificación legislativa, tanto en la definición de las conductas delictivas y sus penas, como en el diseño para su ejecución, persecución e investigación. En efecto, la comisión de un delito en un estado de la República debe tener una sanción equivalente si se comete en otro, a la vez que el mecanismo de su persecución debe

ser idéntico. La unificación legislativa conlleva un doble significado: por un lado, la certidumbre jurídica mediante la adopción de reglas claras que permitan delimitar competencias y, por el otro, la certeza jurídica mediante la adopción de figuras delictivas únicas para todo el territorio nacional, sus respectivas consecuencias jurídicas y la sustanciación de los procedimientos. Esto implica establecer, por ejemplo, un criterio de igualdad en la consideración de cuales son los delitos graves, así como los plazos, términos, formas de notificación y reglas de valoración de pruebas, entre otros.

El cuadro 5 resume las principales propuestas emitidas por la Presidencia de la República, distribuidas según aspectos de procuración e impartición de justicia. En el cuadro se señalan algunas facultades que se pretendió otorgar, medidas cautelares cuyo establecimiento en el texto constitucional se considera necesario, así como mecanismos procesales y herramientas especiales para casos de delincuencia organizada. Después se enlistan las propuestas específicas para cada artículo constitucional junto con una explicación sintética de la racionalidad plasmada en la propia *Exposición de Motivos* de la iniciativa.

<b>Cuadro 5. Modificaciones constitucionales propuestas por la Presidencia de la República</b>	
Persecución e investigación del delito	Proceso penal
<p><i>Generales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultar a la policía para realizar investigaciones.</li> <li>• Unificar la definición de las conductas delictivas y sus penas.</li> </ul> <p><i>Medidas cautelares de aplicación general</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer constitucionalmente la existencia medidas cautelares.</li> <li>• Regular constitucionalmente el arraigo.</li> <li>• Establecer la facultad de allanar domicilios en caso de flagrancia.</li> </ul> <p><i>Herramientas contra la delincuencia organizada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arraigo.</li> <li>• Cateos.</li> <li>• Intervención de comunicaciones privadas.</li> </ul>	<p><i>Derechos y facultades</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilibrar los derechos de los inculcados y de las víctimas.</li> <li>• Coadyuvancia de las víctimas (aportar pruebas).</li> <li>• Facultad de las víctimas para solicitar medidas cautelares.</li> </ul> <p><i>Mecanismos procesales de aplicación general</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control judicial sobre las investigaciones.</li> <li>• Examen judicial sobre la veracidad de las confesiones.</li> <li>• Mecanismos alternativos de solución de controversias.</li> </ul> <p><i>Casos de delincuencia organizada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserva de datos de denunciantes.</li> <li>• Procedimiento judicial especial para el producto del delito (decomiso de bienes e ingresos).</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma presentada por la Red a favor de los Juicios Orales (SAD, 2008).</p>	

## Modificaciones específicas por artículo constitucional y racionalidad del cambio propuesto, según la *Exposición de Motivos* de la iniciativa de la Red a favor de los Juicios Orales.

### Artículo 16

- **Se propone:** establecer a nivel constitucional la existencia de medidas cautelares en los asuntos de orden penal.
  - **Racionalidad:** las medidas cautelares buscan proteger los derechos de las víctimas, salvaguardar el interés social y garantizar la continuación de los procedimientos sin necesidad de concluir el proceso penal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, se pronunció en el sentido de que las medidas que restrinjan la libertad personal tienen que estar en el texto constitucional, por lo que, de aprobarse la reforma, el legislador podría señalar como medidas cautelares las siguientes:
    - el arraigo;
    - la prohibición de salir de una demarcación;
    - la prohibición de acercarse a una o varias personas;
    - la restitución provisional de los derechos de las víctimas u ofendidos;
    - la vigilancia a cargo de determinadas personas o instituciones;
    - el aseguramiento de instrumentos, objetos y productos del delito;
    - la protección de la integridad física y moral de las víctimas;
    - los actos para garantizar la reparación del daño;
    - la caución para garantizar los derechos de las víctimas.
- **Se propone:** establecer los lineamientos que habrá de seguir el legislador secundario al establecer su catálogo de delitos graves.
  - **Racionalidad:** evitar que el legislador secundario incurra en excesos de tipificar como graves conductas aquellas que no lo son, toda vez que algunos códigos procesales establecieron como graves muchos delitos que no lesionaban seriamente a la sociedad mexicana.
- **Se propone:** regular constitucionalmente el arraigo.
  - **Racionalidad:** conforme a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, y en virtud de que el arraigo es un acto restrictivo de la libertad personal, se considera que éste debe estar inmerso en el texto constitucional. Con la finalidad de evitar abusos, se proponen los siguientes lineamientos sobre el arraigo:
    - sólo lo puede dictar el juez, quién determinará la modalidad de su ejecución, salvo en el caso de delincuencia organizada en que podrá dictarse por el Ministerio Público con posterior revisión de la autoridad judicial.
    - se establece el tiempo máximo de duración;
    - se prevén los fines del arraigo, de forma que así se evita la arbitrariedad al permitirse únicamente cuando se compruebe la necesidad de la medida para proteger a las personas o bienes jurídicos, para la continuación de la investigación o si existen datos de riesgo fundado de sustracción del inculpaado a la acción de la justicia;
    - se limita al caso de delitos graves, con duplicidad para delincuencia organizada.
- **Se propone:** establecer la facultad de la policía de allanar domicilios en caso de flagrancia.
  - **Racionalidad:** la adición da certidumbre a las finalidades del allanamiento hoy permitido por la jurisprudencia.
- **Se propone:** establecer como herramientas especiales en materia de investigación de la delincuencia organizada las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, que durante la investigación podrán ser autorizadas por el MP.
  - **Racionalidad:** se busca que estas medidas de investigación sean oportunas, pues derivado de la operación de la delincuencia organizada, en varios casos se tienen datos que señalan la necesidad de intervenir comunicaciones de forma inmediata. En ocasiones, acudir a la autoridad judicial dificulta o imposibilita la investigación; lo mismo acontece con los cateos, pues los elementos que se recaben durante su práctica pueden servir para detener o dirigir una investigación contra la delincuencia organizada.

### Artículo 17

- **Se propone:** establecer los mecanismos alternativos de solución de controversias como eje toral del sistema de justicia en general y, por supuesto, del penal.
  - **Racionalidad:** se busca la adopción de la justicia restaurativa sobre la represiva a efecto de que la capacidad del Estado en la investigación, persecución y sanción de los delitos, se centre en lo que realmente afecta a la sociedad mexicana.

### Artículo 18

- **Se propone:** la celebración de convenios para que los sentenciados compurguen sus penas en centros penitenciarios de otro fuero.
  - **Racionalidad:** la Constitución ya permite que los sentenciados del orden común compurguen sus penas en centros federales pero no la inversa. En caso de delincuencia organizada se exceptúa la garantía individual consistente en solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo.

### Artículo 20

- **Propuesta general:** realizar modificaciones tendientes a equilibrar los derechos de los inculcados y de las víctimas. Establecer además un régimen de eliminación de etapas procesales ante el reconocimiento expreso por parte del inculcado respecto de su participación en el delito.
- **Se propone:** establecer la reserva de los datos de las personas que denuncian hechos relacionadas con el crimen organizado.
  - **Racionalidad:** se busca lograr la protección de quienes informan a la autoridad la participación de determinadas personas en organizaciones delictivas.
- **Se propone:** la existencia de un examen judicial sobre la veracidad del reconocimiento de la responsabilidad (confesión), a la luz de los demás elementos de convicción, para determinar si es factible evitar etapas procesales para una conclusión prácticamente anunciada.
  - **Racionalidad:** la intención de esta iniciativa es que la confesión se rinda con toda la información sobre sus consecuencias, de manera libre y ante una autoridad judicial que garantice el respeto pleno de los derechos fundamentales. La existencia del examen judicial para las confesiones contempla los dos siguientes aspectos:
    - la ley establecerá beneficios ante el sometimiento y constricción a la norma, mediante el reconocimiento expreso, en atención a una política criminológica coherente, y;
    - ante la confesión, apoyada por otros elementos de convicción, se hace innecesario el dictado de un formal procesamiento, por lo cual se cita inmediatamente a sentencia para su dictado y la cuantificación de la pena.
- **Se propone:** establecer un plazo máximo de un año para juzgar delitos graves y de cuatro meses para delitos no graves.
  - **Racionalidad:** no se explican los motivos para elegir esta determinación de los plazos, sin embargo, se señala que permanece la garantía de que, si lo solicita el inculcado, se le dé más tiempo para su defensa, por ser un principio reconocido por México en tratados internacionales.
- **Se propone:** establecer la obligación de un juez de designar un abogado de oficio que defienda al inculcado o que auxilie a la persona de confianza que éste último haya elegido como su defensor (cuando esta persona no cuenta con una licencia para ejercer la abogacía).
  - **Racionalidad:** se estima necesario que siempre exista una asesoría por parte de un licenciado en derecho.
- **Se propone:** modificar la figura de coadyuvancia para permitirle a la víctima aportar pruebas, evidencias o datos. También se otorga a la víctima la facultad de solicitar directamente al juez la reparación del daño causado por el delito.

*Continúa...*

- **Racionalidad:** se considera necesario dar voz a la víctima como parte interesada dentro del proceso, otorgándole la facultad de intervenir en el mismo e interponer recursos en los términos que prevea la ley.
- **Se propone:** en el caso de los delitos de violación o secuestro, la víctima, independientemente de su edad, no se encontrará obligada a carearse o estar presente en el mismo lugar que el inculcado cuando se desarrolle el juicio. De igual manera, se aumenta la protección de los menores de edad al no obligarlos a carearse o confrontar al inculcado, en ningún caso, independientemente del delito de que se trate.
  - **Racionalidad:** esto no implica que las víctimas de estos delitos y los menores estén exentos de declarar, ni que el inculcado quede en estado de indefensión, sino que obliga a la legislación secundaria a prever un mecanismo para que se desahoguen estos testimonios, ubicando en diferentes lugares a la víctima y al victimario.
- **Se propone:** facultar a la víctima para solicitar al MP o al juez medidas cautelares para la protección y restitución de sus derechos.
  - **Racionalidad:** esto permite una acción expedita por parte de la autoridad para proteger los derechos de las víctimas u ofendidos, sin necesidad de esperar el final del juicio.
- **Se propone:** permitir que la legislación secundaria prevea un procedimiento ágil, para que la autoridad judicial vigile que la investigación, bajo la responsabilidad del MP, se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia.
  - **Racionalidad:** el medio de impugnación o control que permitiría esta fracción sería más expedito y estaría exento de formalidades, en comparación con el mecanismo existente que es el juicio de amparo.

### Artículo 22

- **Se propone:** establecer un procedimiento judicial independiente, distinto al que se siga contra los inculcados de delitos de delincuencia organizada, en donde lo que se juzgue es si el bien fue objeto, instrumento o producto de la delincuencia organizada y, si ello es así, se proceda a la aplicación de dichos bienes en favor del Estado.
  - **Racionalidad:** se busca perseguir los bienes de la delincuencia organizada, independientemente de dónde se encuentren o de su situación jurídica, con el fin de minar sus estructuras financieras, lo que permitirá un mayor combate al crimen organizado. La propuesta establece expresamente que no procede la aplicación a favor del Estado de los bienes propiedad o poseídos por personas de buena fe, con el objeto de que no se incurra en arbitrariedades.

### Artículos 21, 73 y 123

- **Se propone:** otorgar a la policía la facultad de realizar investigaciones que permitan identificar a las personas que cometen delitos y, al mismo tiempo, que generen los elementos necesarios para que el Ministerio Público pueda presentar ante los órganos jurisdiccionales posiciones de acusación suficientemente soportadas.
  - **Racionalidad:** se busca establecer que la investigación de los delitos corresponde al MP y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica del MP en el ejercicio de esta función. La intención es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del MP, pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza.
- **Se propone:** señalar que la remoción de los agentes del MP y de los miembros de las instituciones policiales se efectuará libremente, en los términos que señalen las leyes. Se reitera que bajo ninguna circunstancia procederá la reinstalación o restitución de tales servidores públicos.
  - **Racionalidad:** en caso de que llegara a prosperar algún medio de defensa ante la remoción de un agente o de un policía, el Estado deberá cubrir una indemnización, pero se insiste, no estará obligado a reintegrarlo a sus funciones.

### **Artículo 73**

- **Se propone:** lograr la unificación legislativa tanto en la definición de las conductas delictivas y sus penas, como en el diseño para su ejecución, persecución e investigación.
- **Racionalidad:** la comisión de un delito en un estado de la República debe tener una sanción equivalente si se comete en otro, a la vez que el mecanismo de su persecución debe ser idéntico. La unificación legislativa conlleva un doble significado. Por un lado, la certidumbre jurídica mediante la adopción de reglas claras que permitan delimitar competencias y; por el otro, la certeza jurídica mediante la adopción de figuras delictivas únicas para todo el territorio nacional, sus respectivas consecuencias jurídicas y la sustanciación de los procedimientos. Esto implica establecer, por ejemplo, un criterio de igualdad en la consideración de cuales son los delitos graves, así como los plazos, términos, formas de notificación y reglas de valoración de pruebas, entre otros.

### **Artículos transitorios**

- **Se propone:** dar un plazo máximo de un año para que el Congreso de la Unión expida las leyes en materia penal, procesal penal y de ejecución de sentencias.
- **Se propone:** dar un plazo máximo de seis meses para que el Congreso de la Unión expida la ley que establezca el Sistema Nacional de Desarrollo Policial.

# 4

## La reforma constitucional de 2008

---

La reforma constitucional en materia de justicia penal publicada el 18 de junio de 2008 (DOF, 18/6/2008) fue el resultado de un accidentado proceso de negociación. Durante este proceso actores con posturas y enfoques disímiles se alinearon gradualmente en torno a las dos visiones globales promovidas por Naciones Unidas: la defensa y protección de los derechos humanos y; en contraposición, el combate frontal, con una orientación restrictiva de derechos, en contra del narcotráfico y del crimen organizado. La Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, junto con otros actores, impulsó una reforma centrada en la tutela de los derechos de las víctimas y de los imputados. Mientras que otro grupo, encabezado por la Presidencia de la República, promovió el aumento de facultades discrecionales para el Estado, en detrimento de diversos derechos, bajo la lógica de contar con más ‘herramientas’ en la lucha contra la delincuencia.

Luis Arriaga (2008) relata algunos momentos de tensión durante el proceso legislativo. Tres meses después de que la Red a favor de los Juicios Orales llevara su iniciativa de reforma constitucional a la Cámara de Diputados, la Presidencia de la República presentó la suya en la Cámara de Senadores, lo cual fue interpretado por algunos actores de la sociedad civil como un intento de eludir las discusiones ya avanzadas entre los diputados. Según explica Arriaga, “ante la inminencia de la aprobación de las reformas propuestas por Calderón” (p. 84), diversas organizaciones de defensa de derechos humanos sostuvieron una audiencia temática

ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con el objetivo de informar sobre los riesgos que se desprendían de la iniciativa presidencial, tales como:

- establecer un régimen de excepción para el combate a la delincuencia organizada;
- elevar a rango constitucional la figura del arraigo;
- otorgar al Ministerio Público facultades para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos, e intervenciones telefónicas, con una posterior revisión judicial;
- dar facultades a la policía de allanar domicilios en caso de flagrancia.

Arriaga explica que la Cámara de Diputados aprobó el 12 de diciembre de 2007 un Proyecto de Decreto de reforma donde se pretendió recoger elementos de todas las iniciativas presentadas y mediar entre ambas posturas. El Senado lo aprobó con modificaciones en lo general y en lo particular, cambiando el proyecto de los diputados en cuanto a las facultades del MP para allegarse información privada y confidencial —bancaria, fiscal, financiera, bursátil, electoral y fiduciaria—, así como con respecto al establecimiento constitucional de los allanamientos sin orden judicial. El 19 de febrero de 2008 los diputados aprobaron la minuta enviada por el Senado. Lo cual motivó de nueva cuenta la movilización de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito internacional:

Los organismos que sostuvimos la audiencia ante la CIDH enviamos el 20 de febrero una actualización de la información, con carácter urgente, a la misma Comisión, así como a los relatores de Naciones Unidas con competencia para conocer el tema.

El 26 de febrero la reforma fue aprobada con 462 votos a favor; seis en contra y dos abstenciones, tras haberse eliminado el párrafo que modificaba el artículo 16 constitucional para permitir que la policía pudiera ingresar a un domicilio sin necesidad de autorización judicial. Esta reforma fue aprobada por el Senado el 6 de marzo (Arriaga, 2008:85).

El resultado de este proceso fue un conjunto de modificaciones constitucionales que respondieron a dos grandes orientaciones generales o tipos de intereses distintos. Lo cual dificulta la valoración global de la reforma, toda vez que distintos autores califican de manera casi diametralmente

opuesta los cambios que responden a cada tipo de intereses. Esto ha generado un cierto consenso académico en torno a la doble naturaleza de la reforma publicada. Miguel Carbonell (2013) explica el resultado final de la siguiente manera:

En ese contexto, consideramos que la reforma penal se presentaba como una necesidad urgente y su atención por parte de los legisladores está más que justificada. Otra cosa es que el contenido de la reforma haya dejado descontentos a muchos, debido al intento de conciliar los intereses del gobierno para contar con mayores elementos jurídicos en su lucha contra la criminalidad organizada, por un lado, y los propósitos de la sociedad civil por modernizar nuestro sistema penal y hacerlo compatible con las mejores prácticas internacionales, por el otro. No son dos propósitos que puedan convivir pacíficamente, pero los legisladores se las ingeniaron para meterlos juntos en la reforma (p. 474).

Por este motivo es necesario examinar a detalle los múltiples cambios constitucionales que implicó la reforma, porque no puede asumirse que todo lo aprobado significó un avance en un sentido único o que todas las modificaciones respondieron a un mismo objetivo. En general, es razonable afirmar que esta reforma sí representó una transformación profunda del sistema de justicia penal pero, bajo una perspectiva de mayor rigor analítico, no resulta sencillo precisar el sentido general de la misma ni, mucho menos, prever si una de las dos grandes orientaciones que definieron su origen prevalecerá sobre la otra. El resultado a largo plazo de esta reforma dependerá, en gran medida, de su implementación en campo, toda vez que la forma en que ésta última se realice, y las decisiones que durante ella se tomen, terminarán por inclinar la balanza en favor o en contra de los distintos intereses que entraron en juego en el proceso legislativo.

En las secciones siguientes se describen las modificaciones aprobadas, incluyendo un listado detallado de los cambios efectuados en cada artículo constitucional. Posteriormente se describe el nuevo sistema penal acusatorio y se explican las principales críticas a la reforma.

## 4.1 El contenido de la reforma

La reforma constitucional de 2008 implica una transformación de gran calado y de largo alcance en distintos aspectos relacionados con la justicia penal. Su característica más notoria y significativa es el cambio del sistema penal inquisitivo-mixto (también considerado semi-inquisitivo)

por uno de corte acusatorio, respetuoso de los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso, el cual incluye, entre otros, los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Pero las modificaciones aprobadas incluyen más características de la justicia penal. Miguel Carbonell (2013) sintetiza lo aprobado de la siguiente manera:

La reforma constitucional en materia penal, publicada el 18 de junio de 2008, nos suministra la base para realizar una profunda transformación del sistema penal mexicano. Sus disposiciones tocan varios de los ámbitos sustantivos de dicho sistema, dado que abarcan temas como la seguridad pública (cuerpos policiacos y prevención del delito), la procuración de justicia (el trabajo del Ministerio Público, el monopolio de la acción penal, que desaparece al menos en parte), la administración de justicia (a través de la incorporación de elementos del debido proceso legal y de los llamados juicios orales) y la ejecución de las penas privativas de la libertad (p. 473).

Aunque la característica más relevante de la reforma sea este cambio de sistema, es importante recordar que ésta responde a dos grandes tipos de intereses distintos, los cuales influenciaron modificaciones en diversos artículos constitucionales. Existen múltiples publicaciones, desde libros hasta folletos informativos, que describen el contenido de esta reforma constitucional. Marcelo Bergman *et al.*, (2014) ofrecen una explicación sintética y de gran calidad, la cual dividen en las siguientes secciones:

- Cambio de un sistema penal inquisitivo-mixto a uno acusatorio,
- Seguridad pública,
- Procuración de justicia,
- Administración (impartición) de justicia,
- Defensoría pública y,
- Sistema de ejecución de sanciones.

Con respecto al cambio de sistema penal, Bergman *et al.*, explican que el tradicional modelo mexicano, denominado inquisitivo-mixto, era predominantemente escrito y secreto. En el nuevo modelo acusatorio se crea la figura denominada juez de garantías, que supervisará las tareas de

investigación y acusación a cargo de los fiscales del ministerio público. Al juez de garantías corresponde proteger los derechos de las personas involucradas en el proceso penal, tanto víctimas como imputados. Además, desde la etapa de investigación se otorga una amplia participación a la defensa para convertir el proceso en uno realmente contradictorio. Por último, los juicios en el nuevo modelo son orales y públicos, llevados a cabo ante un tribunal oral integrado por tres miembros, lo cuales no deberán tener ningún contacto previo con el caso. Cabe resaltar que todas estas medidas rompen con el secretismo del modelo anterior.

En relación con la seguridad pública y el trabajo policial, estos autores explican que la reforma crea un control judicial sobre la legalidad de las detenciones, denominada “audiencia de control” y efectuada por el juez de garantías para cumplir con los requisitos del debido proceso. Entre otros aspectos, en la audiencia de control se revisa que la detención no se haya efectuado con niveles innecesarios de uso de fuerza, que haya ocurrido en flagrancia y no ‘bajo actitud sospechosa’, que se hayan leído sus derechos al detenido y que éste no haya sido torturado. La reforma también exige a los policías cuidar la recolección de pruebas y su cadena de custodia, toda vez que estos son los primeros en tener contacto con una escena del crimen. Si la recolección de pruebas o su cadena de custodia no se efectúan adecuadamente, la prueba se considerará ilícita y no podrá ser utilizada en el juicio.

En la etapa de procuración de justicia se tiene uno de los cambios más significativos de la reforma, toda vez que los agentes del MP pierden su control ilimitado sobre la averiguación previa (ahora carpeta de investigación). Este cambio obliga a elevar la calidad de las investigaciones, tanto en lo correspondiente a la capacidad de los agentes del MP para obtener pruebas lícitas como en relación con la modernización de los sistemas periciales.

La etapa de impartición de justicia conforma el nodo toral de la reforma, estableciendo el enorme reto de implementar los juicios orales. Al respecto, Bergman *et al.*, (2014) afirman que la judicatura “estará obligada a reconfigurar el entendimiento de los principios procesales” (p. 62). Como complemento a los juicios orales, los Tribunales Superiores de Justicia deberán operar los medios alternos de solución de controversias, los cuales tienen como finalidad ayudar a resolver conflictos evitando la saturación del sistema penal. Estos medios alternativos estarán a cargo de los Centros de Justicia Alternativa bajo la aprobación del juez de garantías.

Con respecto a los defensores públicos, la reforma plantea homologar sus condiciones de trabajo con las de los agentes del MP. Los retos que ambos tipos de servidores públicos enfrentarán son, de hecho, bastante similares pues deberán privilegiar su capacidad de investigación y razonamiento crítico, así como sus habilidades y competencias orales en detrimento de la tradición escrita.

En la última etapa del proceso penal, la ejecución de sanciones, la reforma también marca un cambio histórico toda vez que ésta no correspondía al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo. La reforma crea la figura de juez de ejecución de sanciones, la cual asumirá las labores que antes desempeñaban funcionarios no judiciales, tales como la supervisión de todos los procesos de libertad anticipada. Estas labores, antes consideradas como trámites administrativos, ahora se realizarán bajo la figura de un juicio.

Los cambios aprobados se estimaron de tal magnitud que se estableció un plazo de ocho años para completar la transición hacia un modelo procesal acusatorio. Con la finalidad de solventar esta transformación de la justicia penal se asignó un presupuesto general y se creó una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales.

A pesar de que los párrafos anteriores sintetizan algunas de las principales características de la reforma, ésta incluye cambios constitucionales bastante diversos. Dada la diversidad de los cambios aprobados y las distintas orientaciones que los motivaron, a continuación se ofrece un listado detallado por artículo constitucional (basado en Bardales, 2008; García e Islas, 2009; CDHDF, 2011).

## Principales modificaciones aprobadas en la reforma constitucional a la justicia penal (DOF, 18/06/2008)

### Artículo 16

- **Detenciones.** Se establece la obligación de conducir a la persona detenida, por orden de aprehensión o en flagrancia —cuando una persona es efectivamente sorprendida cometiendo un delito—, sin demora con la autoridad más cercana. Se hace obligatoria la existencia de un registro inmediato de todas las detenciones.
  - Sólo en casos urgentes, cuando se trate de *delito grave* y ante el riesgo de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial, el Ministerio Público (MP) podrá ordenar su detención.
  - Se eliminó la figura de 'flagrancia equiparada', la cual permitía al MP y a la policía detener a una persona sin orden judicial hasta tres días después de haberse cometido el delito.
- **Arraigo.** Se plasma en la Constitución la figura del arraigo para delitos de delincuencia organizada, al cual se le asigna un plazo de 40 días prorrogables hasta un máximo de 80 a petición del MP.
- **Delincuencia organizada.** Se incluye en la Constitución la definición de este concepto: "Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia."
- **Comunicaciones privadas.** Se posibilita la aportación voluntaria de comunicaciones privadas como elementos de prueba, siempre que se participe en ellas y estén relacionadas con la comisión de un delito.
- **Jueces de control.** Se crea la figura de jueces de control, quienes resolverán sobre las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación. Se hace obligatoria la existencia de un registro de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

### Artículo 17

- **Salidas alternativas.** Se establece la existencia de mecanismos alternativos de solución de controversias. En materia penal se regulará su aplicación, se asegurará la reparación del daño y se establecerán los casos en los que se requiera supervisión judicial.
- **Sentencias.** Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.
- **Defensoría pública.** Se garantiza la existencia de un servicio de defensoría pública, el cual asegure las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores y donde sus percepciones no sean inferiores a las de los agentes del MP.

### Artículo 18

- **Sistema penitenciario.** El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, capacitación, educación, salud y deporte para lograr la reinserción a la sociedad de los sentenciados. Se permite que estos últimos puedan compurgar sus penas en establecimientos penitenciarios cercanos a sus domicilios, independientemente que pertenezcan a un fuero distinto al del tipo de delito cometido, con excepción de los casos referentes a delincuencia organizada.
- **Reclusorios especiales para la delincuencia organizada.** Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales, donde las autoridades podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados, así como imponer medidas de vigilancia especial.

### Artículo 19

- **Detención y vinculación a proceso.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de 72 horas sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso, en el cual se exprese el delito que se le imputa, así como los datos que establezcan la ocurrencia del delito y la probabilidad de que el indiciado participó en su comisión.

- **Prisión preventiva como excepción.** El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.
  - El juez ordenará la prisión preventiva, *oficiosamente*, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud (narcotráfico).

## Artículo 20

- **Juicios orales.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.
- **Principios generales del proceso:**
  - El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.
  - El juez deberá estar presente para el desahogo y valoración de las pruebas (principio de inmediación).
  - Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio.
  - La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral, ante un juez que no haya conocido el caso previamente.
  - La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora (presunción de inocencia); las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra (principio de contradicción).
  - El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado.
  - Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula.
- **Derechos de toda persona imputada.** Principales modificaciones:
  - Derecho de presunción de inocencia.
  - Derecho a guardar silencio; la confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio.
  - Derecho a ser informado de sus derechos tanto al momento de su detención, como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez.
  - Beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada.
  - Pertinencia de la prueba.
  - Derecho a ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal (principio de publicidad).
  - Derecho a la defensa legal y que ésta sea prestada por un abogado. Derecho a consultar los registros de la investigación en distintos momentos del proceso
  - Duración máxima de la prisión preventiva, la cual en ningún caso será superior a dos años. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso.
- **Derechos de las víctimas.** Principales modificaciones:
  - Derecho a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley, además de su derecho de coadyuvar con el MP.
  - Derecho a solicitar directamente la reparación del daño.
  - Derecho al resguardo de su identidad y datos personales cuando las víctimas sean menores de edad, se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada.
  - Derecho a recibir protección del MP.
  - Derecho a solicitar las medidas cautelares necesarias para la protección y restitución de sus derechos.
  - Derecho a impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

**Artículo 21**

- **Investigación de los delitos.** La investigación corresponde al MP y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando del MP.
- **Acción penal por parte de particulares.** La ley determinará los casos en que las personas particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial (excepciones al monopolio de la acción penal).
- **Trabajo comunitario.** Se establece la posibilidad de sancionar una infracción de reglamentos gubernativos y de policía con trabajo a favor de la comunidad.
- **Principio de oportunidad.** El MP podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley (no ejercicio de la acción penal frente a un beneficio ínfimo).
- **Imposición y ejecución de penas.** La imposición de las penas, su modificación y duración son propias de la autoridad judicial.
- **Seguridad pública.** La seguridad pública comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- **Sistema Nacional de Seguridad Pública.** El MP y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
  - La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
  - El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.
  - La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
  - Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
  - Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

**Artículo 22**

- **Principio de proporcionalidad.** Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.
- **Aplicación de bienes a favor del Estado.** En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:
  - Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal.
  - Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud (narcotráfico), secuestro, robo de vehículos y trata de personas.
  - Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos

**Artículo 73**

- **Facultades del Congreso.** El Congreso adquiere las facultades de legislar en materia de:
  - Delincuencia organizada.
  - Establecer las bases de la coordinación de la seguridad pública entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como el establecimiento y organización de las instituciones de seguridad pública en materia federal.

**Artículo 115**

- **Mando policial.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado (se elimina la posibilidad de regular en el bando municipal los deberes y facultades de los policías).

### Artículo 123

- **Separación de agentes del MP, peritos y policías.** Los agentes del MP, los peritos y los miembros de las instituciones policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. En caso de separación de su cargo, en ningún caso procederá su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.
- **Seguridad social para agentes del MP, peritos y policías.** Las autoridades federales, estatales y municipales instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social para el personal del MP, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, así como para sus familias y dependientes económicos.

### Artículos transitorios

- **Plazo de entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio:** no excederá ocho años a partir de la publicación de la reforma (el plazo venció el 18 de junio de 2016).
- **Plazo para el nuevo sistema de reinserción de sentenciados y para el régimen de modificación y duración de penas:** no excederá tres años (vencido en 2011).
- **Plazo para la ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública:** no excederá seis meses. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año las leyes en esta materia (vencido).
- **Recursos presupuestales:** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesaria para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados
- **Instancia de coordinación:** en un plazo máximo de dos meses se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales. La instancia de coordinación contará con una secretaría técnica que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales.

## 4.2 El nuevo sistema penal acusatorio

La principal característica de un sistema inquisitivo, según explica Miguel Carbonell (2013), es la concentración de funciones en una misma autoridad. Para el caso de México, su tradicional sistema inquisitivo-mixto contemplaba una aparente separación de funciones entre el ministerio público y el juez (determinación de la culpabilidad o inocencia del individuo imputado), no obstante, el propio sistema daba pie a una creciente participación del ministerio público en las funciones que deberían ser materia exclusiva del juez.

Como ejemplos de lo anterior, este autor señala la figura de ‘prueba tasada’ y el principio de inmediatez. La ‘prueba tasada’ se refiere al valor probatorio pleno que alcanzaban aquellas presentadas por el ministerio

público (MP), lo cual obligaba al juez a otorgarles una mayor valía que a las presentadas por la defensa. Con esto el MP determinaba, en los hechos, “la inocencia o culpabilidad del acusado, con base en la fuerza legal preestablecida de su prueba, y no en los méritos de la misma” (p. 480). El principio de inmediatez afirmaba que las pruebas recabadas por el MP con mayor proximidad a los hechos delictivos tendrían un mayor valor probatorio que aquellas recopiladas posteriormente. Para ejemplificar los problemas que este principio generaba, Carbonell explica el siguiente ejemplo, “la declaración de un testigo o del acusado ante el Ministerio Público, al principio de la investigación, va a determinar en gran medida el sentido de la sentencia del juez, aun cuando el proceso arroje más adelante elementos probatorios adicionales y contrarios” (p. 480). Este tipo de vicios procesales hacían sumamente difícil que las pruebas de la defensa superaran aquello escrito por el MP en la averiguación previa, evitando que los juicios en México fueran verdaderamente imparciales.

Un número importante de investigadores comparte esta evaluación del sistema tradicional mexicano. Por ejemplo, José Zamora (2012) explica lo siguiente:

Para que haya igualdad entre las partes en un proceso acusatorio, la separación entre el juez y la acusación resulta indispensable en el sentido de que si bien el juez no debe revestir ninguna función acusatoria, tampoco la acusación debe revestir ninguna característica o función judicial. En los modelos mixtos la inequidad procesal es evidente en las posibilidades con que cuenta el lado acusador para restringir la libertad personal para la formación de pruebas; esto es muestra de la naturaleza inquisitiva de un Ministerio Público invasor de las funciones reservadas para la autoridad judicial; otro ejemplo es el arraigo como potestad del Ministerio Público para obtener pruebas que soporten la acusación (p. 84).

En contraste, el nuevo sistema acusatorio pretende romper con este tipo de vicios al marcar una clara separación entre las funciones de acusar y juzgar. Sobre la separación de funciones, Carbonell cita las palabras de Luigi Ferrajoli (1995), “La separación de juez y acusación es el más importante de todos los elementos constitutivos del modelo teórico acusatorio, como presupuesto estructural y lógico de todos los demás” (p. 567). El cuadro 6 resume las principales diferencias entre el sistema semi-inquisitivo y el acusatorio.

<b>Cuadro 6. Principales diferencias entre el sistema semi-inquisitivo y el sistema acusatorio</b>	
Sistema semi-inquisitivo	Nuevo sistema acusatorio
<b>En cuanto a la distribución (concentración /separación de funciones)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ministerio público (MP) investiga, acusa e influye como autoridad para juzgar la culpabilidad o inocencia del acusado.</li> <li>• Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado con base en las pruebas del MP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una autoridad investiga: policía de investigación.</li> <li>• Una autoridad acusa: ministerio público.</li> <li>• Una autoridad evalúa la procedencia del caso: juez de control de garantías.</li> <li>• Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado: jueces del juicio oral (tribunal).</li> </ul>
<b>En relación con la forma de investigar</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El MP lleva a cabo diligencias ministeriales que tendrán carácter de pruebas plenas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona imputada y, como consecuencia, ejercitar acción penal contra ella.</li> <li>• El control de la legalidad de la obtención de la prueba está a cargo del propio MP, con lo que se restringe a la persona imputada la posibilidad de refutarla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El MP conduce las acciones de la policía de investigación, sin embargo, esta etapa no tiene valor probatorio pues se considera como preparatoria del juicio oral.</li> <li>• El juez de control instituye garantías para que la obtención de las pruebas no viole derechos fundamentales.</li> <li>• El juez de control valora libremente los elementos probatorios que presenta el MP y, en su caso, dicta medidas cautelares.</li> </ul>
<b>En cuanto al juicio y la fundamentación de las pruebas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El juicio es predominantemente escrito, lo que permite que el juez resuelva con base en el expediente, sin haber escuchado a la víctima y al acusado, frecuentemente a partir de un proyecto de sentencia preparado por un funcionario del juzgado (sentencia privada).</li> <li>• Las audiencias pueden dividirse en sesiones distintas.</li> <li>• La víctima y el acusado no tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública.</li> <li>• Rige el modelo de 'prueba tasada', donde la propia ley determina el valor de las pruebas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El juicio es oral, lo que hace necesaria la presencia del juez (principio de inmediación).</li> <li>• El desahogo y la valoración de las pruebas se realizan en una única audiencia (principio de concentración).</li> <li>• Rige la libre valoración de la prueba, lo que permite confrontar los elementos probatorios aportados por ambas partes (principio de contradicción).</li> <li>• El tribunal decide en público, después de escuchar a todas las partes y con fundamento en las pruebas desahogadas durante la audiencia pública y oral (sentencia pública).</li> </ul>
Fuente: Basado en Carbonell (2013) y CDHDF (2011).	

En general, el nuevo sistema puede pensarse como un arreglo de pesos y contrapesos con el que se busca limitar posibles excesos por parte de alguno de los actores involucrados en el sistema penal. Desde el propio inicio del proceso, la víctima del delito puede fungir, si así lo desea y con-

sidera necesario, como un contrapeso efectivo a la autoridad del ministerio público (MP). En el nuevo sistema acusatorio la víctima puede impugnar las decisiones que toma el MP durante la investigación del delito. Aún más, la víctima también puede reclamar la reparación del daño o incluso acusar por medio de su abogado particular a quien considere como responsable (imputado) de algunos delitos sin la intervención del MP. Esto marca una primera gran diferencia con el anterior sistema inquisitivo-mixto:

En el anterior sistema de justicia, el principio de oficialidad convertía al Ministerio Público en el único que podía procesar penalmente a los probables responsables de un delito. Este ‘monopolio de la acción penal’ es muy cuestionado porque la víctima tiene muy limitada su participación en el proceso [...] En el anterior sistema de justicia, una vez interpuesta la denuncia, la víctima prácticamente desaparecía del proceso. El ministerio público decidía lo que se hacía con el caso, incluso aunque fuera en contra de los intereses del propio ofendido: podía procesar o dejar de procesar a una persona, sin tomar en cuenta los intereses de la víctima. Para revertir esa decisión el ofendido sólo contaba con el amparo como único medio de impugnación (CEEAD, 2012a:2-3).

La denuncia de la víctima —o la ocurrencia de un delito que se persigue de oficio— da inicio al proceso penal. Este proceso se compone de tres grandes fases, las cuales están a cargo de distintas autoridades y conllevan la realización de una secuencia de audiencias destinadas a proteger los derechos tanto de la víctima como de la persona imputada (esquema 2):

- **Fase de investigación**, la cual se divide en investigación inicial (a partir de la denuncia) y complementaria (a partir de la formulación de la imputación), y está a cargo del ministerio público;
- **Fase intermedia**, cuyo objetivo es preparar el juicio oral y está a cargo del juez de control de garantías y;
- **Fase del juicio oral**, la cual está a cargo de un tribunal compuesto por tres jueces (distintos al juez de control). En el caso de que la persona reciba una sentencia condenatoria, la fase de juicio oral da lugar a la ejecución de la pena o sanción.



Una vez que el MP ha evaluado la denuncia de la víctima y considera que existen elementos suficientes para suponer la ocurrencia de un delito, se abre una carpeta de investigación. Esto marca el inicio de las actividades de la policía de investigación, la cual recolecta, bajo la conducción del MP, los elementos necesarios para motivar y fundamentar una acusación penal pública. Si hubiera ocurrido la detención de una persona durante la comisión del delito, o si se hubiera detenido a una persona con base en una orden de aprehensión, se realizará una audiencia de control de detención para garantizar los derechos de esta persona. La reforma constitucional consagró diversas garantías para la protección de las personas acusadas de cometer un delito, la primera de las cuales opera al momento de su detención:

La primera de esas garantías es la obligación de la autoridad de informar detalladamente a la persona imputada, desde el momento de su detención y en la primera comparecencia ante el Ministerio Público, el hecho que se le imputa y sus derechos constitucionales. Entre los derechos constitucionales que deben serle informados sin demora, reviste fundamental importancia la potestad de nombrar a una o un abogado defensor, privado o público, a cargo del Estado, quien deberá comparecer a *todos* los actos del proceso (énfasis en el original, CDHDF, 2011:39).

Al terminar la investigación inicial, el MP tiene la obligación de realizar la *audiencia de formulación de la imputación*, donde se le comunica a la persona imputada, en presencia de un juez, el delito que se le atribuye, el modo de comisión, el grado de intervención y la circunstancia en que se desarrolla la investigación en su contra. En esta audiencia, el imputado tiene derecho a rendir su declaración preliminar. En relación con esta primera declaración, cabe recordar que la reforma estableció lo siguiente: “Para desalentar la extendida práctica de la tortura en México, la Constitución desconoce todo valor probatorio de la confesión rendida sin la asistencia

de una o un defensor” (CDHDF, 2011:39). Una vez formulada la imputación el juez deberá fijar la fecha para celebrar la *audiencia de vinculación a proceso* y el ministerio público adquiere la siguiente obligación:

La autoridad ministerial o judicial también deberá poner a disposición de la persona imputada y de su defensor(a) todos los datos que solicite para su defensa; además, [el defensor] tiene libre e irrestricto acceso a los registros contenidos en la investigación y en el proceso penal. Estas garantías destierran del panorama jurídico la práctica inquisitiva de la *reserva* o de la negativa de mostrar el *expediente*, pues a la luz del precepto constitucional serán claramente violatorias del derecho de defensa (énfasis en el original, CDHDF, 2011:39).

En la siguiente audiencia, el MP solicita la vinculación a proceso y expone los antecedentes de la investigación que acreditan la ocurrencia de un delito y la posibilidad de que la persona imputada lo haya cometido. El juez valora la solicitud del MP y decide si procede la vinculación a proceso, en cuyo caso fija los hechos delictivos por los que se continuará la investigación durante la etapa preparatoria del juicio. Además, el juez debe fijar el plazo para el cierre de la propia investigación penal.

Al cerrar la carpeta de investigación, el MP adquiere la obligación de entregar la acusación por escrito al juez de control, con lo cual da inicio la etapa intermedia o preliminar al juicio. En esta etapa se realiza la *audiencia intermedia*, la cual tiene como finalidad la preparación del juicio oral. En la audiencia se señala el objeto del juicio, los sujetos que intervendrán y la prueba que deberá desahogarse y valorarse en el juicio. Durante esta audiencia el juez de control valora la actuación del ministerio público, especialmente si las pruebas se obtuvieron mediante violaciones a derechos fundamentales (en cuyo caso serán excluidas).

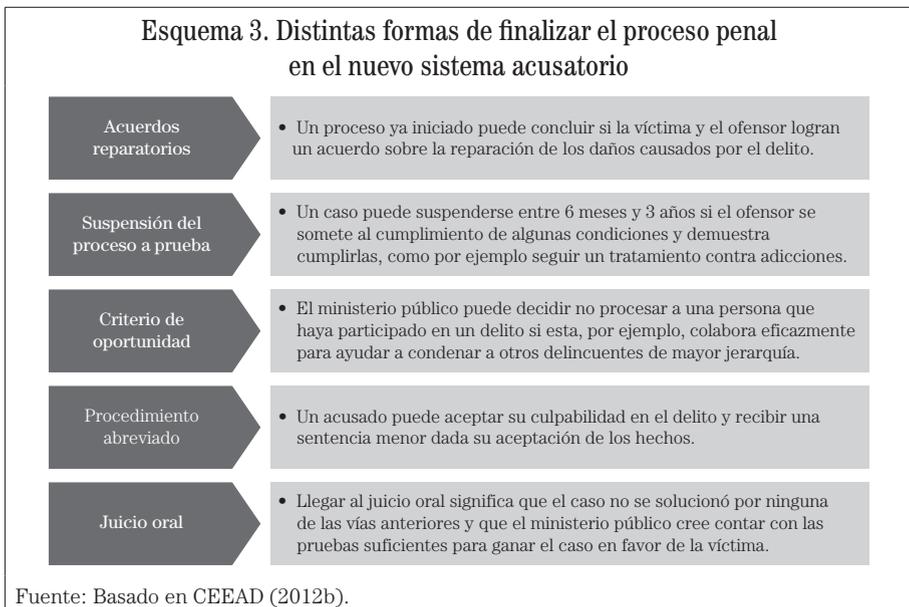
La última etapa es el propio juicio oral, el cual representa el momento toral de decisión del proceso penal (pero no necesariamente ocurre para todos los casos). El juicio oral está a cargo de un tribunal compuesto por tres jueces, ninguno de los cuales tiene conocimiento previo del caso. En particular, el juez de control de garantías que supervisó la investigación no puede formar parte de este tribunal. Este arreglo de contrapesos también corresponde a una recomendación internacional en materia de impartición de justicia:

En 1982, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que dejar que un solo juez vele por la investigación y el juzgamiento de un proceso penal contamina su imparcialidad, pues por enterarse de lo acontecido

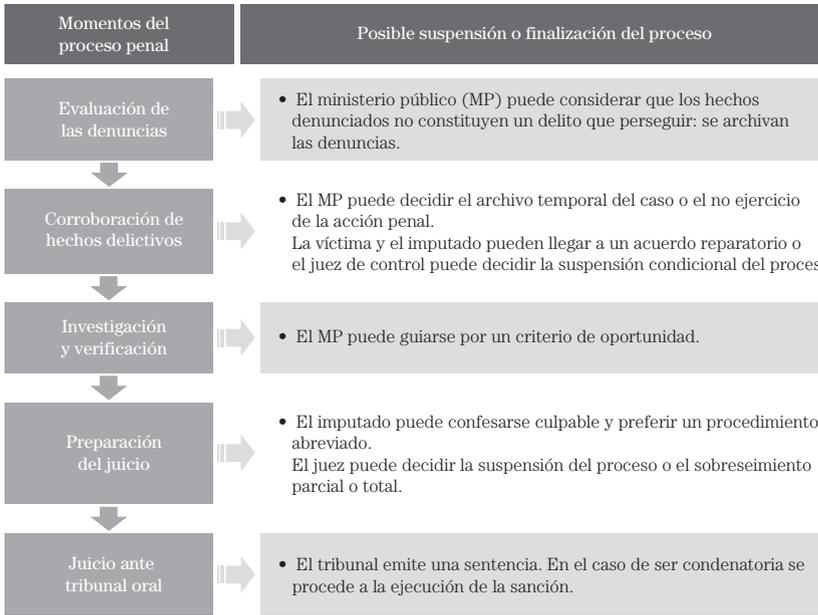
durante la investigación se pone en entredicho su decisión [...] Y para conseguir esa confianza de la ciudadanía, en el nuevo sistema de justicia hay un juez de control y otro de juicio oral, quien dicta sentencia (CEEAD, 2012b:2).

El tribunal del juicio oral debe estar presente durante el desarrollo de todo el juicio. Esto obliga a los jueces a escuchar directamente las acusaciones y los argumentos de la defensa, así como las conclusiones de los peritos y las afirmaciones de los testigos. Salvo algunas excepciones, se considera que, para emitir su sentencia, los jueces solamente deben valorar aquellas pruebas presentadas durante el juicio oral. Además, los juicios son públicos e incluso se ha establecido la obligación de videografarlos, con lo que se pretende que la sociedad conozca e incluso valore el desarrollo de los juicios orales.

Es importante recordar que la solución de un caso por la vía de un juicio oral conforma sólo una de las distintas maneras de finalizar el proceso dentro del nuevo sistema penal acusatorio. La reforma estableció mecanismos alternativos de salida del proceso, los cuales dependen de condiciones específicas preestablecidas. En el esquema 3 se muestran las distintas formas de finalización del proceso y el esquema 4 refiere los momentos del proceso en los que puede ocurrir la suspensión o la finalización del mismo.



#### Esquema 4. Momentos del proceso penal en el que puede ocurrir la suspensión o la finalización del mismo



Fuente: Basado en CIDAC infografías del Proyecto Justicia, CEEAD (2012b), CDHDF (2011).

La posibilidad de recurrir a medios alternos de salida al proceso transforma la propia naturaleza del mismo, alejándolo de la lógica ‘retributiva’ del daño en contra de quien comete un delito y lo acerca una ‘restaurativa’ en donde se prefiere la reparación del daño a favor de la víctima. Esto permite, además, el aprovechamiento más eficiente de los recursos del Estado para la persecución de los delitos más graves y que más daño causan a la sociedad.

El cambio al sistema acusatorio representa una estrategia para hacer más eficiente la persecución y sanción de los delitos más graves o perjudiciales para la sociedad. A diferencia del tradicional sistema semi-inquisitivo, donde se pretendía utilizar los recursos del Estado para perseguir y juzgar de manera indiscriminada todos los delitos, en el nuevo sistema acusatorio se busca hacer más eficiente el uso de estos recursos llevando la persecución de los casos más graves y de mayor impacto hasta sus últimas consecuencias (cuadro 7). Para lograr lo anterior se debe fomentar que los casos de menor impacto sean resueltos mediante mecanismos

alternativos, tales como la reparación del daño si la víctima y el acusado así lo acuerdan.

El sistema procesal penal acusatorio reconoce que, para combatir adecuadamente el delito, hay que contar con un plan estratégico para su persecución y que no es conveniente dedicar esfuerzos iguales a la investigación de delitos diferentes. De no hacerse así, sólo se provoca la ineficacia y saturación de las oficinas de justicia del Estado. Al permitir las distintas salidas alternas, este sistema penal busca dedicar sus esfuerzos a los delitos de mayor gravedad e impacto (CEEAD, 2012a:2).

**Cuadro 7. Características de la estrategia de persecución de delitos, según sistema penal.**

Características	Sistema inquisitivo-mixto	Sistema acusatorio
Objetivo del Estado:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Llevar todos los casos a juicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Llevar a juicio sólo los casos más graves y de mayor impacto</li> </ul>
Efectividad del Estado para perseguir el delito:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es apenas del 21%.</li> <li>Al dedicar esfuerzos y recursos similares para perseguir distintos tipos de delitos se logra muy poca efectividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se incrementa entre 40% y 60%.</li> <li>Al concentrar los esfuerzos en los casos más graves la efectividad mejora.</li> </ul>
Delitos por los que se impone la pena de prisión:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Son principalmente delitos leves</li> <li>De entre los condenados a prisión, 64.6% lo fueron por delitos leves, mientras que aquellos sentenciados por delitos graves apenas representan 35.4%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se busca llevar a prisión principalmente a las personas que cometan delitos graves.</li> <li>Para el año 2010, los estados con el nuevo sistema presentan 47.7% de condenas por delitos graves, lo cual representa 12.3% más que en el sistema anterior.</li> </ul>
Fuente: CEEAD (2012a), con base en cifras de Guillermo Zepeda, "Seguridad Ciudadana y Juicios Orales en México".		

### 4.3 La bipolaridad de la reforma

En términos generales, existe consenso académico sobre la mejora significativa que la reforma representa en relación con los derechos de las víctimas y las personas imputadas, esto debido, en gran parte, a la adopción de un proceso penal acusatorio respetuoso de los derechos humanos. No obstante, también existe consenso académico sobre la contradicción que representa la incorporación de dos grandes vertientes ideológicas dentro

de la propia reforma. Ivonne Díaz (2011) describe de la siguiente manera estas dos vertientes (p. 26):

- la plasmada en un enjuiciamiento penal acusatorio adversarial, cuyos principios fundamentales son congruentes con los tratados internacionales de derechos humanos, teniendo como eje el concepto integral del debido proceso y;
- un subsistema de justicia penal de compleja funcionalidad con los propios tratados de derechos humanos, el cual se basa en el combate a la delincuencia organizada e incluye aspectos tales como el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y la intervención de comunicaciones privadas, rompiendo con los principios garantistas de la reforma en materia de presunción de inocencia, igualdad, no discriminación y derecho de audiencia, entre otros.

Es relevante recordar que el origen de esta contradicción, como ya se ha explicado desde el primer capítulo del presente trabajo, se encuentra en la diferencia abismal de criterios que existe entre los marcos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos y de combate al crimen organizado, promovidos ambos por Naciones Unidas y que imponen obligaciones dispares a los países signatarios. Esta desarmonía internacional se vio exacerbada en las propias discusiones nacionales, dando como resultado un régimen especial para el combate a la delincuencia organizada que reserva para el Estado facultades punitivas y de índole represivo, las cuales restringen los derechos de las personas involucradas en el proceso penal. Así, el nuevo sistema de justicia penal se conforma por dos sistemas que se oponen entre sí: uno de aplicación general para la ‘delincuencia común’, donde se goza de la protección de derechos que ofrece el proceso acusatorio oral, y; otro para la ‘delincuencia organizada’ que se aparta del régimen acusatorio y se mantiene en el ámbito del anterior sistema inquisitivo (Zamora, 2012:148-151; Arriaga, 2008:87).

### Antecedentes nacionales

Si bien la reforma de 2008 incluyó por vez primera en la Constitución un *régimen especial* sobre delincuencia organizada, los antecedentes nacionales se remontan a 1993 con una primera facultad o atribución excepcional para el Ministerio Público. El término *delincuencia organizada* ingresó al texto constitucional debido, principalmente, a compromisos internacionales del Estado mexicano (Alvarado, 2014). En

particular, debido a las obligaciones plasmadas en la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (reseñada en el primer capítulo del presente trabajo), así como en la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada —la cual daría lugar a la posterior Convención sobre el mismo tema, también reseñada en el primer capítulo—. Ambos instrumentos internacionales dieron origen a la reforma del artículo 16 constitucional del año 1993, quedando éste de la siguiente manera:

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; *este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada*. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal (énfasis en el original).

Sin embargo, no se incluyó en la Constitución definición alguna del propio concepto de *delincuencia organizada*. Como consecuencia de la reforma de 1993 esta noción se incorporó en los artículos 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales y 268 bis del código penal adjetivo del Distrito Federal, quedando su definición de la siguiente manera: “tres o más personas se organizan bajo reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos algunos de los delitos previstos [varios delitos graves listados a continuación]”.

En 1995 se presentó la primera iniciativa de ley orientada a facultar a la autoridad, en casos especiales, a violar comunicaciones privadas. A partir de los debates generados por ésta y otras iniciativas, el 3 de julio de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional relacionada con atribuciones que posteriormente formarían parte del régimen especial contra la delincuencia organizada (artículos 16, 22 y 73). Los cambios constitucionales, que pueden relacionarse indirectamente con el combate al crimen organizado, fueron los siguientes:

- Inviolabilidad de las comunicaciones privadas, *con excepción de aquellas en que la autoridad judicial federal las autorice*, las cuales deberán ajustarse a los requisitos y límites previstos en las leyes (énfasis añadido, artículo 16);
- No se considerará confiscación de bienes al decomiso efectuado sobre la propiedad del sentenciado por *delitos previstos como delin-*

*cuencia organizada* o de bienes respecto de los cuales no acredite su legítima procedencia y sin embargo se conduzca como dueño (artículo 22);

- Se confirma la facultad del Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos correspondientes (artículo 73, fracción XXI).

La misma reforma de 1996 dio origen a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada el 7 de noviembre del mismo año. Es importante destacar que esta norma no fungió como una ley especial, sino que en realidad estableció el funcionamiento de un nuevo régimen paralelo al sistema penal previsto en la propia Constitución. Este régimen, aunque no fue plasmado en los artículos constitucionales con la reforma de 1996, se hizo vigente con el primer artículo de la Ley Federal:

La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Como puede apreciarse, el objeto de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada abarca todo el ámbito que regula cualquier sistema penal. Además, sus disposiciones están sobre las de otros ordenamientos penales, como los códigos sustantivos y adjetivos, los cuales son sólo supletorios. Así lo establece la propia Ley en su artículo séptimo:

Son aplicables supletoriamente a esta Ley, las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, las del Código Federal de Procedimientos Penales y las de la legislación que establezca las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las comprendidas en leyes especiales.

En este sentido, las reformas constitucionales de 1993 y 1996 representan un sustento constitucional muy limitado y forzado de un régimen especial sobre delincuencia organizada. No es sino hasta la reforma de 2008 que se establece un fundamento constitucional sólido para legislar sobre un régimen penal en la materia. Vale la pena remarcar que esta situación debería conducir a la revisión pormenorizada de la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada.

## Definición de delincuencia organizada

La idea general de contar con herramientas punitivas especiales para combatir criminales particularmente peligrosos pudiera parecer razonable en una primera aproximación. José Zamora Grant (2012) y Luis Arriaga Valenzuela (2008) coinciden en señalar que esta visión se corresponde con una corriente teórica denominada *derecho penal del enemigo*, la cual se basa en la noción de que existen *enemigos* del Estado que, debido a su supuesta peligrosidad, no deben gozar de las garantías procesales comunes. Al contrario, esta visión sostiene que para tratar con las personas consideradas como *enemigas*, el Estado debe tomar medidas excepcionales que restrinjan significativamente su capacidad de acción (en detrimento de sus derechos humanos). En este sentido, resulta de suma importancia definir con precisión quiénes son o pueden llegar a ser las personas que el Estado conciba como *enemigas* y cuáles son las medidas excepcionales que se reservan para ellas.

Por este motivo es que, en los debates académicos sobre la justicia penal, ha adquirido una notable relevancia la definición precisa de ‘crimen organizado’ o ‘delincuencia organizada’, toda vez que las personas cuyas acciones sean calificables de este modo serán susceptibles de caer bajo esta noción teórica de *enemigos* del Estado. A las personas que se catalogue como parte de la ‘delincuencia organizada’ se les aplicarán medidas punitivas especiales y verán restringidas sus garantías procesales. En particular, la reforma constitucional estableció las siguientes medidas cautelares de excepción aplicables a los miembros del crimen organizado (Zamora, 2012: 149):

- la extinción de dominio o confiscación de bienes a favor del Estado, donde además se transfiere la carga de la prueba a la persona imputada obligándola a probar que sus bienes no provienen de actividades ilícitas,
- El arraigo,
- La prisión preventiva oficiosa o automática, obligando así a la persona imputada a enfrentar su proceso en reclusión,
- Los juicios a puerta cerrada, a decisión del juez, por razones de seguridad y,

- La reclusión de acusados y sentenciados en cárceles de alta seguridad, lo cual, además de violar el derecho a la presunción de inocencia de los acusados, restringe el derecho de los sentenciados a cumplir su condena en la cárcel más cercana a su domicilio.

A continuación se señalan las críticas más comunes a la definición de delincuencia organizada. También se discuten las dos medidas cautelares de excepción más cuestionadas: el arraigo y la prisión preventiva.

La definición normativa internacional de ‘grupo delictivo organizado’ proviene de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida comúnmente como la *Convención de Palermo* (descrita a detalle en el capítulo 2). Dada su importancia para la discusión nacional vale la pena recordar esta definición:

Por *grupo delictivo organizado* se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (artículo 2).

Luego entonces, en este marco jurídico internacional, la delincuencia organizada se conforma por grupos de tres o más personas que cometen delitos graves o delitos tipificados en la misma Convención. Por *delito grave* se entienden aquellos que, en los códigos penales de cada país, reciban una pena de privación libertad (reclusión) por cuatro años o más. Como ya se ha señalado en el capítulo 2, la variedad de delitos en México que caen dentro de esta definición es notablemente amplia. En cuanto a los delitos tipificados por la Convención, cabe recordar que son aquellos relacionados con las distintas formas de participación en grupos delictivos organizados (incluyendo la ayuda y las asesorías a tales grupos), el lavado de dinero, los actos de corrupción y la obstrucción de la justicia. Los protocolos complementarios de la Convención tipifican delitos tales como la trata de personas, la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, así como el tráfico ilícito de migrantes (incluyendo la posesión de documentos falsos y la ayuda que se preste para que el migrante resida dentro del país en cuestión sin los permisos correspondientes).

El marco jurídico relacionado con el régimen internacional de prohibición y control de drogas establece obligaciones similares para los Esta-

dos firmantes, de tal manera que todas las actividades relacionadas con drogas ‘ilegales’ o fiscalizadas se persiguen y castigan de manera similar a los actos de delincuencia organizada. De hecho, debido al orden cronológico de los tratados internacionales, puede considerarse que el régimen internacional de control de drogas sentó algunas de las bases del posterior marco jurídico de combate al crimen organizado. En particular, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas establece facultades discrecionales para los Estados parte y tipifica muy diversas actividades relacionadas con la producción, la comercialización, la posesión e incluso el consumo personal de drogas ilícitas.

En el ámbito nacional, la reforma incluyó en el artículo 16 de la Constitución la siguiente definición: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.” Al respecto, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su artículo 2 señala que: “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, *conductas que por sí mismas o unidas a otras*, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada” (énfasis añadido para resaltar que no sólo se persigue la propia comisión del delito, sino todas las conductas que sumadas a otras dan como resultado esta comisión incluso en grado de tentativa). Los delitos en cuestión son los siguientes:

- Terrorismo, terrorismo internacional, delitos contra la salud (especialmente narco-tráfico), falsificación o alteración de moneda, robo de hidrocarburos, operaciones con recursos o bienes de procedencia ilícita y, violaciones a derechos de autor (piratería de música, videos, libros y programas de computación), del Código Penal Federal,
- Acopio y tráfico de armas, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos,
- tráfico de migrantes indocumentados, de la ley de migración,
- Tráfico de órganos, de la ley general de salud,
- Corrupción de menores, pornografía de menores, turismo sexual en contra de menores, lenocinio de menores, tráfico de menores, asal-

to (robo con violencia) y robo de vehículos, del código penal federal y de los códigos estatales,

- Todos los delitos en materia de trata de personas, de la ley general para combatir y erradicar los delitos en materia de trata de personas;
- Privación de la libertad para obtener un rescate o cualquier beneficio (secuestro), secuestro exprés, lesiones infligidas durante el secuestro, homicidio cometido durante el secuestro, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Para todas las personas acusadas de ayudar, financiar, asesorar, instigar o participar de distintas maneras relacionadas con la comisión de uno o más de estos delitos aplica el régimen especial de combate a la delincuencia organizada. Este régimen, de acuerdo con los tratados internacionales y con el propio marco jurídico nacional, induce al Estado a usar “cualesquiera facultades discrecionales” de las que legalmente se disponga durante la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de estos delitos. Vale la pena notar que, la variedad de delitos perseguibles en México bajo este régimen es más amplia que el conjunto de delitos tipificados en las convenciones y en sus protocolos, aunque menor de la que se obtendría al considerar todos aquellos delitos punibles con cuatro o más años de prisión.

Tanto académicos como especialistas han criticado, en general, la existencia de este régimen especial y, en particular, la definición que lo sustenta. Por ejemplo, Fernando Escalante (2012) explica que esta definición aspira a cubrir un espectro muy amplio de posibilidades, lo cual implica una serie de disyuntivas porque supone organizaciones complejas, “de varios niveles y funciones, coordinadas a distancia, donde hay quien sólo toma llamadas telefónicas, quien sólo lleva los libros de contabilidad, quien sólo pone el dinero, y quien sólo transporta carga o vigila el paso de gente en una esquina” (p. 74). Desde una perspectiva aplicada del derecho, el exministro de la Suprema Corte de Justicia de Argentina, Eugenio Raúl Zaffaroni, emitió una crítica similar:

El *crimen organizado* es un concepto de origen periodístico, que nunca alcanzó una satisfactoria definición criminológica, pero que se trasladó a la legislación penal y procesal penal para aumentar el ejercicio del poder punitivo respecto de un conjunto de delitos no bien delimitado, lo que pretende configurar *un derecho penal diferenciado y*

*con menos garantías para un ámbito delictivo sin delimitación.* Su idea más aproximada está dada por la criminalidad de mercado, abarcando todos los tráficos prohibidos hasta el juego, la prostitución, las diferentes formas de comercio sexual, la falsificación de moneda y los secuestros extensivos. No faltan leyes que incluyen al terrorismo en su concepto legal (énfasis en el original, Zaffaroni, 2007:1-2).

En general, este tipo de argumentos colocan la aplicación régimen contra la delincuencia organizada en una encrucijada, toda vez que un principio de legalidad esencial es la utilización precisa, cierta y proporcional de la ley —cuestión no satisfecha con un encuadre conceptual de tanta amplitud—. El mayor problema relacionado con esta definición es la suma de la violación implícita al derecho de presunción de inocencia aunada a la permisividad de utilización de diversas facultades discrecionales. Este problema se origina en los propios instrumentos internacionales pues la convención contra el narcotráfico se refiere a las personas acusadas o imputadas como “presuntos responsables” y la convención contra el crimen organizado las denomina, llanamente, como “delincuentes” (es decir, la norma internacional ya prejuzgó, desde su propia redacción, a las potenciales personas acusadas). La suma de esta violación implícita al derecho de presunción de inocencia más el uso de facultades discrecionales da lugar al riesgo latente de regresar, en la práctica, al viejo sistema inquisitivo y los abusos de autoridad que éste conlleva:

Los riesgos del incremento en las potestades punitivas del Estado siempre hacen temer excesos contra ciertos grupos marginados o grupos de manifestantes inconformes que están lejos de pertenecer al crimen organizado. También se teme el abuso de autoridad en detrimento de las mismas personas que siempre lo han sufrido más: gente vulnerable en términos económicos y culturales, grupos de manifestantes y disidentes inconformes con las políticas públicas y los actos del gobierno (Zamora, 2012: 151).

Señalar la existencia de este riesgo latente no constituye una exageración. En la historia reciente de México pueden encontrarse diversos ejemplos del mismo. Entre otros, y sólo como muestra del debate existente desde hace varios años, se citan textuales los ejemplos señalados por Luis Arriaga:

Desde el trabajo realizado por el Centro Prodh en la defensa y acompañamiento a víctimas desde los casos, tanto en el conflicto social que

estalló en Oaxaca en 2006 como en la violenta represión perpetrada en Atenco ese mismo año, las procuradurías de Justicia de ambos estados no titubearon en acusar a integrantes de movimientos sociales, detenidos en razzias, como miembros de la delincuencia organizada; con ello pretendieron justificar detenciones ministeriales prolongadas en las que fueron violados gravemente los derechos humanos. Ante esto es ineludible preguntar: ¿la imputación de delincuencia organizada será objeto de control judicial?, ¿se puede asegurar que, a sabiendas de que acota las garantías procesales del imputado, no abusará el Ministerio Público de acusaciones donde se impute la pertinencia a la delincuencia organizada? En un país donde a menudo se instrumentaliza la justicia con fines políticos, ¿no constituye la reforma un nuevo factor de riesgo para las personas que han encontrado en los movimientos sociales el conducto para plantear demandas legítimas frente a la existencia de cauces adecuados y frente a la inoperancia de los partidos tradicionales? (Arriaga, 2008:87).

## El arraigo

Desde el año 2003, con el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, el Estado mexicano había recibido las recomendaciones de “derogar las disposiciones legales que permiten la imposición del arraigo en detrimento del derecho a la libertad personal” y de “desaparecer los sitios de arraigo” (ONUDH, 2003:12-15; reseñado en el capítulo 3 del presente trabajo). Posteriormente, el 6 de septiembre de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó inconstitucional el arraigo, establecido en el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, con motivo de la acción de inconstitucionalidad 20/2003. Las tesis emitidas por la Suprema Corte fueron las siguientes:

- *Arraigo penal*. El artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua que lo establece, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19 y 21 de la Constitución Federal.
- *Arraigo penal*. El artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua que lo establece, viola la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta resolución fue bien recibida entre los organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos y alentó la suposición de que el arrai-

go sería eliminado del marco jurídico nacional. En especial, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en su 37° período de sesiones celebrado en noviembre de 2006, expresó la siguiente recomendación para el Estado mexicano:

15. Al Comité le preocupa la figura del ‘arraigo penal’ que, según la información recibida, se habría convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días —hasta 90 días en algunos Estados— mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios. Aun cuando el Comité toma nota con satisfacción de la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2005 en la que se declara inconstitucional la figura del arraigo penal, le preocupa sin embargo que la decisión judicial se refiere únicamente al Código Penal del Estado de Chihuahua y carecería de eficacia vinculante para los tribunales de otros Estados.

*El Estado Parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal (énfasis en el original; CAT, 2007:4).*

A pesar de la resolución de la Suprema Corte y de las recomendaciones internacionales, la reforma de 2008 encumbró a nivel constitucional el arraigo. El artículo 16 de la Constitución ahora establece la figura del arraigo para los delitos de delincuencia organizada, al cual se le asigna un plazo de 40 días prorrogables hasta un máximo de 80 días a petición del Ministerio Público, lo anterior “siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia”. Esta decisión legislativa ha sido ampliamente cuestionada. Por ejemplo, Miguel Carbonell (2010) señala lo siguiente al respecto:

La constitucionalización del arraigo ha generado fuertes críticas por parte de los especialistas. Se trata de uno de los aspectos más cuestionables o débiles de la reforma, ya que lleva hasta la carta magna el muy vernáculo principio de ‘detener para investigar’, cuando en la mayoría de países democráticos del mundo sucede lo contrario: primero se investiga a una persona y, cuando se reúnen los elementos suficientes, se le detiene (p. 144).

Este aspecto de la reforma también generó críticas en el entorno internacional. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas en su 49° periodo de sesiones, celebrado en 2012, recordó su recomendación anterior al Estado mexicano y expresó lo siguiente:

11. El Comité observa con preocupación que, a pesar de lo recomendado en sus anteriores observaciones finales, el Estado parte elevó en 2008 a rango constitucional la figura del arraigo, la cual también está regulada por algunas entidades federativas, como el estado de Jalisco. A este respecto, el Comité expresa su preocupación por los informes que documentan denuncias de actos de tortura y malos tratos a personas privadas de libertad en virtud de órdenes de arraigo, algunas de ellas cumplidas en instalaciones militares. A pesar de las seguridades dadas por la delegación sobre el respeto de las salvaguardias fundamentales en estos casos, el Comité observa con preocupación el contenido en sentido contrario de la Recomendación 2/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que denuncia restricciones indebidas de estos derechos, así como el incumplimiento de las medidas de control del arraigo, la falta de control efectivo sobre las actuaciones del Ministerio Público y ausencia de criterios de proporcionalidad en la determinación del período de arraigo. El Comité constata la ineficacia del recurso de amparo frente al internamiento en régimen de arraigo. Constata también que dicho régimen ha propiciado la utilización como prueba de confesiones presuntamente obtenidas bajo tortura (arts. 2, 11 y 15).

*A la luz del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención [contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes], el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal (énfasis en el original; CAT, 2012:4).*

Desde la perspectiva del régimen especial contra la delincuencia organizada, el arraigo es utilizado como una herramienta para investigar a presuntos miembros de grupos delictivos, evitando su posible fuga e incrementando el tiempo con el que cuenta la autoridad ministerial para reunir suficientes elementos de prueba. No obstante, esta herramienta también puede utilizarse para encubrir la ineficacia de la autoridad y, por lo mismo, no debe ser un recurso común en la investigación profesional de los delitos. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH, 2012) sintetiza de la siguiente manera las críticas más comunes al arraigo:

Ello se traduce en que la investigación no se lleva a cabo para detener a una persona, sino que la persona es detenida arbitrariamente para ser investigada y en la gran mayoría de los casos obtener una confesión inculpatoria, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia. La persona afectada queda así sin garantías ni situación jurídica clara, ya que no es ni indiciada ni inculpada. Lo que es más, ni siquiera está vinculada a proceso penal alguno, simplemente se le ha privado de la libertad para ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora, negando con ello la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a contar con un abogado defensor (p. 3).

Sobre la efectividad del arraigo, como herramienta de ayuda a la investigación, no se han publicado datos estadísticos oficiales que permitan realizar una evaluación confiable. Se han reportado en algunos medios de comunicación declaraciones oficiales sobre la utilización del arraigo pero, al no existir una fuente estadística pública, no es posible corroborar dichas declaraciones. De hecho, “La opacidad del gobierno ha impedido conocer la dimensión y magnitud real sobre la utilización del arraigo, y poder analizar con ello la efectividad de la medida” (CMDPDH, 2012:11). Según una investigación periodística, basada en una solicitud de información pública, se tiene el siguiente balance de la efectividad del arraigo:

La Procuraduría General de la República (PGR) arraigó del primero de enero de 2008 al 13 de diciembre de 2013 a 9 mil 582 presuntos delincuentes, de los cuales 259 permanecieron hasta 90 días privados legalmente de su libertad, y más de 50 por ciento superaron 40 días. Sin embargo, sólo 490 fueron consignados ante un juez, debido a que en ese número de casos el Ministerio Público logró obtener pruebas de su involucramiento en algún ilícito (Castillo, 7/2/2014).

### La prisión preventiva oficiosa

En su artículo 11, la Convención de Palermo establece que los países firmantes ejercerán *cualesquiera facultades legales discrecionales* en relación con el enjuiciamiento de personas por estos delitos, así como la obligación de adoptar *medidas apropiadas* para “garantizar la comparecencia del acusado en todo el procedimiento penal”. En la reforma constitucional, la interpretación *ultima ratio* de estas *medidas apropiadas* quedó establecida en el artículo 19 como el uso de la prisión preventiva. De acuerdo con la reforma, la prisión preventiva se aplicará de manera oficiosa, es decir *automática*, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos

con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud (todos los delitos relacionados con el narcotráfico).

En adición a los casos anteriores, la reforma estableció que el Ministerio Público podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. En este sentido, existe una amplia variedad de opiniones en las cuales puede utilizarse la prisión preventiva.

Al igual que ocurre con el arraigo, la prisión preventiva obedece al principio de ‘detener para investigar’ lo cual paradójicamente, debilita las bases legales e institucionales de las autoridades responsables. Y también como en el caso del arraigo, existe una larga historia de recomendaciones en contra de su uso. Por ejemplo, desde el mismo *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003:12-15), se recomendó al Estado mexicano reducir los supuestos legales de prisión preventiva, debido a que ésta representa un “obstáculo para el ejercicio de una defensa adecuada, particularmente cuando la persona procesada está detenida en un lugar distinto al de su domicilio y carece de los recursos para buscar y presentar medios de prueba en su defensa.”

Entre los diagnósticos previos a la reforma constitucional en materia de prisión preventiva, destacan los de Guillermo Zepeda. En el capítulo 3 del presente trabajo hemos mencionado que, para el año 2000, este investigador estimó que aproximadamente ocho de cada diez personas vinculadas a proceso recibían auto de formal prisión, por lo que enfrentaban su proceso penal y su juicio en reclusión. Para el año de referencia 2005, Zepeda publicó las siguientes estimaciones:

El día de hoy 90 mil de las 210 mil personas encarceladas en México no tienen sentencia, es decir, están reclusas mientras dura su proceso, están en prisión preventiva. Son legalmente inocentes (hay presunción de que se es inocente hasta que no haya una sentencia condenatoria), pero en la práctica están padeciendo una sanción que debería ser sólo para las personas legalmente declaradas responsables de un delito [...]

Por otra parte, el estado actual de las prisiones mexicanas impone un padecimiento adicional, pues se experimentan las implicaciones del hacinamiento en un sistema carcelario que está sobrepoblado, al estar al 130% de su capacidad (hay cárceles en particular que están al 300% y más de ocupación) (Zepeda, 2007:231).

En este sentido, desde antes de la reforma constitucional se contaba con diagnósticos sobre el uso excesivo de la prisión preventiva en México y la presión que ésta implica sobre los recursos sistema penal. De acuerdo con las estimaciones de Zepeda (2007), la operación del sistema carcelario en México implicaba en 2005 un costo promedio de 130 pesos diarios por cada recluso. Lo cual significaba aproximadamente 27 millones de pesos diarios y 9.93 mil millones de pesos anuales. El uso excesivo, que Zepeda califica como ‘irracional’, de la prisión preventiva en México se hace patente al contrastar este uso de recursos *versus* las características de las personas en prisión:

El 70% de las personas condenadas por el sistema de justicia en primera instancia reciben menos de 3 años de prisión. Una investigación del CIDE [también referida en el capítulo 3 del presente trabajo], en reclusorios del centro del país, encontró que la mayoría de los reclusos de los penales de la región estudiada estaban sancionados o procesados por el delito de robo; de ellos, 50% había robado menos de 6 mil pesos y 25% menos de mil pesos; es decir, en muchos casos se trata de delitos menores, cuya sanción cuesta más a la sociedad que el daño perpetrado por el sentenciado o acusado [...]

También una gran cantidad, 90 mil personas (casi 43% del total de los reclusos), están privadas de su libertad sin que exista sentencia, es decir son procesados que sufren la prisión preventiva. La combinación de delitos menores procesados y prisión preventiva da como resultado una serie de paradojas o uso irracional de las instituciones penales. En primer lugar la magnitud de las cifras señaladas muestra el uso desproporcionado de la sanción de prisión y el uso irracional de la prisión preventiva. (Zepeda, 2007:231).

Después de la reforma constitucional, diversos académicos y especialistas han externado críticas en contra de la prisión preventiva oficiosa establecida para el régimen especial en contra de la delincuencia organizada. Por ejemplo, la siguiente crítica publicada por dos investigadores de CIDAC:

De forma contradictoria, la reforma constitucional de 2008 —caracterizada por su talante garantista— introdujo un régimen penal de excepción para perseguir la delincuencia organizada y estableció la prisión preventiva obligatoria para personas que sean procesadas por delitos graves o de alto impacto. Eliminar el debate y obligar al juez a imponer esta medida para un listado de delitos —sin importar las características del imputado— resulta contrario a la lógica protectora de derechos humanos del nuevo sistema de justicia penal.

La prisión preventiva oficiosa ha sido fuertemente criticada tanto por instancias nacionales como internacionales porque significa una violación flagrante al principio de presunción de inocencia. Sin considerar las características particulares del acusado, la prisión preventiva impone un castigo por adelantado, presuponiendo un riesgo que no ha sido comprobado (De la Rosa y Moreno, 2016).

La efectividad de la prisión preventiva, al igual que la del arraigo, no ha sido comprobada mediante datos estadísticos. Especialmente, es importante remarcar que no hay datos oficiales públicos, que sean difundidos de manera provocativa por las instituciones correspondientes, que demuestren la efectividad y la eficiencia de las medidas y herramientas de excepción que utilizan (y cuyo uso defienden en detrimento de la instauración generalizada de un proceso más respetuoso de los derechos humanos). Más que en diagnósticos y evaluaciones empíricas, las medidas punitivas excepcionales se sustentan en argumentos sobre la necesidad de incrementar el poder coercitivo del Estado, con el objetivo declarado de hacer más más eficiente la procuración de justicia. No obstante, las prácticas modernas de diseño, planeación e implementación de políticas públicas no se basan en argumentos teóricos, sino que exigen diagnósticos empíricos que las sustenten.



# 5

## Implementación de la reforma

---

La reforma constitucional de 2008 sentó las bases para transformar la justicia penal en México, pasando de un sistema inquisitivo-mixto a uno acusatorio. Llevar a buen término un cambio de semejante magnitud es una tarea compleja en cualquier país. Se requieren cambios radicales en diversos ámbitos, desde los propios marcos normativos hasta nuevos procesos y mecanismos institucionales e incluso, nueva infraestructura física y tecnológica. Los derechos y los principios reconocidos en la Constitución imponen no sólo nuevas obligaciones, sino la adopción de una nueva cultura jurídica entre todos los actores del sistema, incluyendo policías, agentes del Ministerio Público, jueces y abogados, así como entre las propias víctimas y personas imputadas, reporteros, comunicadores y la sociedad en general.

Por si lo anterior no fuera una tarea en extremo compleja, la naturaleza bipolar de la reforma implica un amplio grado de incertidumbre sobre sus resultados a largo plazo. Estos resultados dependerán de la puesta en marcha y operación del nuevo sistema acusatorio en coexistencia con el régimen de excepción de derechos en materia de delincuencia organizada (así como otros aspectos punitivos de la reforma tales como el arraigo y la prisión preventiva oficiosa). La implementación de los cambios aprobados, y las decisiones tomadas durante esta etapa, terminarán por inclinar la balanza en favor o en contra de la protección y salvaguarda de los derechos humanos en materia de justicia o de la expansión del régimen punitivo de excepción y restricción de estos mismos derechos.

Dada la magnitud de los cambios por realizar, se estableció en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma un período máximo de 8 años para que los tres poderes, de los tres órdenes de gobierno, crearan las condiciones institucionales necesarias y suficientes para la adopción del sistema acusatorio. De tal manera que, según este plazo consitucional, el nuevo sistema acusatorio y adversarial debió entrar en plena operación en toda la República Mexicana el 19 de junio de 2016.

Para dirigir y coordinar esta transformación, en el artículo noveno transitorio se estableció la creación de una instancia integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y de la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Presidentes de Tribunales. Dicha instancia tendría una Secretaría Técnica que coadyuvaría y apoyaría a las autoridades locales y federales en la implementación de la reforma.

Este mandato se cumplió con el decreto publicado el 13 de octubre de 2008 con el cual se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, el cual sería presidido por el Secretario de Gobernación y contaría con una Secretaría Técnica (SE-TEC) encargada de ejecutar y operar los acuerdos y determinaciones del Consejo, así como de brindar apoyo y dar seguimiento al avance en la implementación del nuevo sistema en las entidades federativas. Las atribuciones del Consejo serían las siguientes (DOF 13/10/2008: artículo 8):

- Emitir los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos;
- Elaborar las políticas, programas y mecanismos necesarios para instrumentar, en los tres órdenes de gobierno, una estrategia nacional para la implementación del Sistema de Justicia Penal, que contemple la programación de compromisos y etapas de desarrollo;
- Diseñar criterios para las reformas constitucionales y legales necesarias para cumplir con su objeto;
- Proponer a las instancias correspondientes los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura que se requieran;

- Emitir los *lineamientos para la evaluación y seguimiento de las acciones* que se deriven de las políticas, programas y mecanismos señaladas en la fracción II de este artículo (énfasis añadido);
- Aprobar los programas de capacitación y difusión sobre el Sistema de Justicia Penal dirigidos a jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados, así como a la sociedad en general;
- Coadyuvar con el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el seguimiento y evaluación de los recursos presupuestales ejercidos en la implementación y operación del Sistema de Justicia Penal;
- Elaborar los criterios para la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional; así como los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de cooperación internacional;
- Analizar los *informes* que le remita la Secretaría Técnica *sobre los avances* de sus actividades (énfasis añadido); y
- Desahogar dudas y otras que se requieran para el cumplimiento de su objetivo.

Entre las atribuciones del Consejo destacan por su relevancia para la puesta en marcha de la reforma: la emisión de lineamientos para la evaluación de los avances en la implementación; el análisis de los informes de actividades que le remita la SETEC; y la obligación de coadyuvar con el Congreso de la Unión para evaluar el uso de los recursos presupuestales. En este sentido, el Consejo debería contar con documentos de evaluación y seguimiento de los avances de la reforma, elaborados desde su instalación (DOF, 5/8/2009) hasta el término del plazo de implementación (el 18 de septiembre de 2016). Aún más, estos documentos deberían estar disponibles al público para que la sociedad mexicana pudiera estar al tanto, incluso hacer sus propias evaluaciones, de la implementación de la reforma. No obstante, no se tienen documentos disponibles al público con la evaluación final, o que permitan realizarla, de esta implementación.

En la página web de la SETEC<sup>1</sup> se mostraba un mapa con las entidades federativas, el cual desplegaba la fecha de entrada en vigor del nuevo sis-

1 <http://www.setec.gob.mx> (consultada el 20 de enero de 2016)

tema de justicia penal, así como los recursos asignados en 2014 y 2015. Como información adicional, se desplegaba la fecha de entrada en vigor para cada municipio y el subsidio entregado por SETEC a la entidad según los siguientes rubros: planeación, normatividad, gestión y reorganización institucional, capacitación, difusión y transparencia, infraestructura y equipamiento, tecnologías de la información, seguimiento y evaluación. En una consulta posterior a la fecha de entrada en vigor del sistema, este mapa interactivo ya no se encuentra disponible y sólo se tienen unos mapas sobre la ‘gradualidad’ del sistema pero no se presenta ninguna explicación sobre este concepto<sup>2</sup> (ver imagen 1).



2 [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa\\_de\\_Gradualidad](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad) (consultada el 20 de septiembre de 2016)



Que existiera un mapa interactivo y ahora se tengan dos imágenes fijas en la página de la SETEC, no suple la ausencia de documentos oficiales con evaluaciones al uso de recursos y al proceso de implementación de la reforma. Es cierto que en la página web están disponibles otros documentos oficiales, incluso se tiene una *Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas* —sin fecha de publicación ni registro de número estándar internacional de libro (ISBN)— pero no se tiene ningún documento donde se haya aplicado esta *Nueva Metodología* y se muestre la evaluación al proceso de implementación.

## 5.1 Información oficial disponible al público

En la página web de la SETEC<sup>3</sup> se ponen a disposición del público diversos documentos, distribuidos en diversas secciones. Los documentos corresponden a las siguientes temáticas:

3 <http://www.setec.gob.mx> (consultada por última vez el 20 de septiembre de 2016)

- Marco jurídico;
- Acuerdos del Consejo de Coordinación;
- Materiales divulgación sobre el nuevo sistema, tales como guías, videoclips, infografías y spots para radio y televisión;
- Una revista de corte académico y una herramienta de consulta jurisprudencial;
- Una Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal, la cual fue aplicada a la sociedad en general y a operadores del sistema (aunque en la presentación de la encuesta se dice que ésta recopila información ‘cuantitativa’ de la sociedad y ‘cualitativa’ por parte de los operadores, la naturaleza de las preguntas y la forma de levantamiento —por grupos de enfoque a operadores—, restringen las posibilidades de captación de información a meras percepciones de las personas encuestadas y de los operadores invitados a los grupos de enfoque);
- Documentos diversos de educación superior y capacitación en materia de la reforma al sistema de justicia penal;
- Boletines de prensa, notas mediáticas y síntesis informativa nacional.

La página de la SETEC incluye un vínculo hacia una Biblioteca Digital<sup>4</sup> organizada según las siguientes categorías: normatividad; infraestructura, mobiliario y equipo; reorganización institucional; información de interés; coordinación interinstitucional; difusión e información ciudadana y; capacitación. De entre la variedad de documentos listados en esta biblioteca, llama la atención que no se tienen reportes de avances en la implementación de la reforma. Cabe subrayar, además, que varios de los documentos listados no pueden ser consultados en línea ni descargados porque sus vínculos correspondientes generan o despliegan errores. Las secciones de esta biblioteca son las siguientes:

- Reorganización institucional (incluye ejemplos de buenas prácticas, indicadores, manuales de organización, etcétera);
- Infraestructura, mobiliario, equipamiento y tecnologías para la información y comunicación;

4 <https://biblioteca-digital.herokuapp.com/> (consultada el 20 de septiembre de 2016)

- Normatividad;
- Capacitación;
- Difusión e información ciudadana (videos);
- Coordinación Interinstitucional (incluye un análisis de costo-beneficio del nuevo sistema de justicia y un documento de “Metodología para la Planeación Integral de la Implementación” pero no incluye ninguna evaluación según esta metodología);
- Información de interés general (videos).

Con respecto a la implementación de la reforma, sólo se tienen los mapas sobre la ‘gradualidad’ de la misma y un documento denominado *Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas* (SETEC, 2016). La clasificación de entidades federativas de la SETEC toma como base las siguientes tres fuentes de información (pp. 5-6):

- **Encuesta de evaluación**, aplicada al Tribunal Superior de Justicia, a la Procuraduría General de Justicia Estatal, a la Secretaría de Seguridad Pública, a la Defensoría Pública y al Organismo Implementador;
- **Análisis normativo**, en donde se examina la aprobación de leyes en cada entidad federativa;
- **Análisis de población**, que se refiere a la proporción de población que están “bajo la cobertura del sistema de justicia penal acusatorio, tomando en cuenta la gradualidad de la implementación de la entidad federativa” (cita textual).

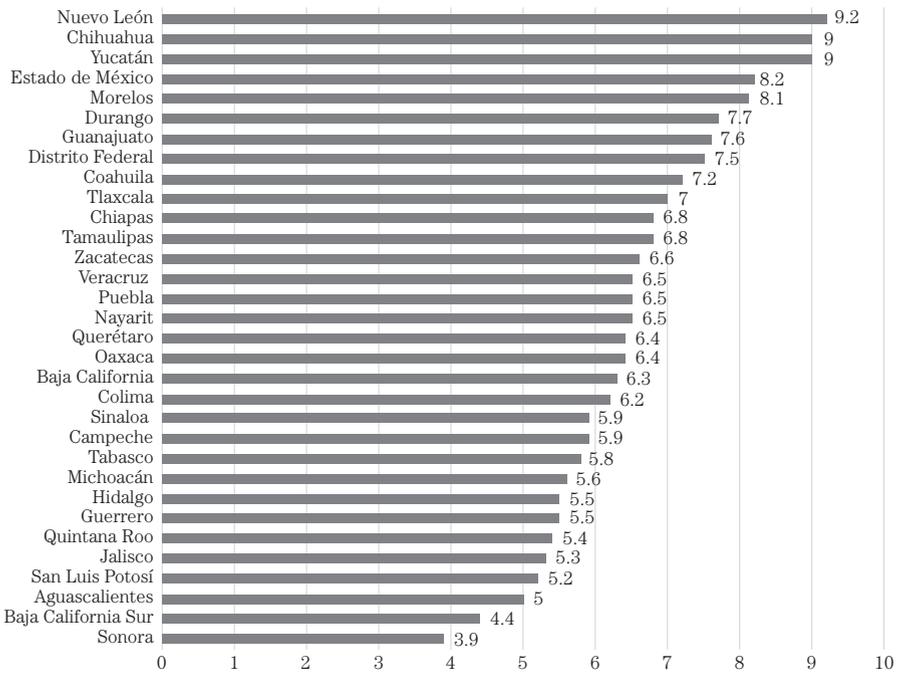
Es importante notar que un elemento clave de esta metodología es que los avances en la implementación son recopilados a partir de una encuesta de evaluación, y no a partir de datos estadísticos derivados de registros oficiales sistematizados. En el propio documento se reconoce esta limitación: “una de las limitaciones a las que podría enfrentarse la Nueva Metodología es que depende de que el informante designado en cada institución operadora sea el adecuado” (SETEC, 2016:13). Esto llama la atención porque la propia SETEC desarrolló (o pagó por el desarrollo de) un Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI), el cual tenía como uno de sus objetivos la recopilación de datos para la

medición y evaluación de los avances de la reforma. La metodología congruente de evaluación se debió basar en la información recopilada por este sistema informático y no en resultados de encuestas (en la siguiente sección se mencionan algunas observaciones de la Auditoría Superior de la Federación en relación con este sistema).

A principios de 2016 algunos medios de comunicación difundieron resultados de avance de la Reforma a la Justicia Penal con base en cifras de la SETEC pero, extrañamente, estos datos no están disponibles al público en la propia página de la dependencia. Parece ser que la SETEC repartió un reporte de avances entre estos medios de comunicación: “[...] de acuerdo con un reporte entregado a este medio por Setec” (Rodríguez, 14/1/2016). Que la SETEC haya optado por difundir entre los medios de comunicación estos datos y no los tenga a disposición de la sociedad en general, en su propia página web, es sumamente irregular (por decir lo menos). Desde una perspectiva de acceso a la información gubernamental y rendición de cuentas, la SETEC debió publicar de manera proactiva reportes de avances y una evaluación final de la implementación de la reforma (y mantener estos documentos disponibles en su página web). En general, los avances reportados por los medios pueden resumirse en el siguiente párrafo (el *ranking* de las entidades federativas se muestra en la gráfica 2):

Hasta el pasado 5 de enero, la Setec reportó que, en delitos de fuero común, el porcentaje de población cubierta ya por el sistema procesal penal acusatorio era de 68.9 por ciento. Los datos corresponden, agrega la información, a siete entidades (Chihuahua, Morelos, Estado de México, Zacatecas, Durango, Yucatán y Nuevo León) en las que los delitos del fuero común se procesan en todo el territorio en el nuevo sistema, y 25 en las que la implementación aun es parcial, ya sea porque no está vigente en todo el territorio o porque, como en el Distrito Federal, todavía no se juzgan por este nuevo sistema los delitos considerados graves (Rodríguez, 14/1/2016).

**Gráfica 2. Clasificación de las entidades federativas según implementación de la reforma, reportada por medios de comunicación según datos de SETEC, enero de 2016.**



Fuente: Datos publicados en *Animal Político* “con base en datos oficiales de la SETEC” (Ángel, 14/1/2016)

## 5.2 Evaluaciones de la Auditoría Superior de la Federación

El seguimiento de los recursos presupuestales destinados a la implementación del nuevo sistema de justicia penal es un tema de interés público, toda vez que desde el propio decreto de reforma (DOF 18/6/2008), en su artículo octavo transitorio, se estableció la obligación para el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, de destinar recursos suficientes para cumplir con este objetivo nacional. Las partidas presupuestales debieron señalarse desde el año inmediato posterior a la publicación del decreto de reforma, es decir, desde el año 2009. Este uso de los recursos públicos quedó establecido, desde la propia reforma constitucional, de la siguiente manera: “Este presupuesto deberá destinarse al diseño de reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la

capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados”.

A pesar del mandato constitucional no resulta sencillo encontrar documentos públicos que detallen los montos presupuestales asignados ni sus usos específicos. En los decretos de los presupuestos de egresos, a partir de 2010, se destinó el siguiente rubro a la implementación de la reforma: “Otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal”. Sin embargo, no se tienen documentos disponibles al público donde se detalle el monitoreo y la evaluación del uso de estos recursos. La falta de información pública dificulta cuantificar con precisión los impactos positivos y las capacidades institucionales creadas o reforzadas mediante estos recursos.

Las evaluaciones oficiales que sí están plenamente disponibles al público corresponden a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La ASF efectuó tres auditorías a la SETEC como parte de su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior, una de tipo *forense* relativa a la Cuenta Pública 2012 y dos de *desempeño* relativas a la cuenta 2014. Los resultados de las mismas, conforme a los lineamientos de la ASF, se entregaron a la Cámara de Diputados como parte de los informes de la fiscalización a las cuentas públicas (cuadro 8).

Cuadro 8. Auditorías de la Auditoría Superior de la Federación realizadas a la SETEC				
Cuenta Pública	Entidad	Título	Tipo de Auditoría	Núm. Aud.
2012	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal	Forense	0402
2014	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal	Desempeño	0043
2014	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	Otorgamiento de Subsidios para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal	Desempeño	0044

Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2014, 2016a, 2016b)

## Auditoría forense a la SETEC

La primera auditoría realizada a SETEC fue de tipo *forense*, lo cual es de llamar la atención ya que estas auditorías consisten en “la revisión, con rigor metodológico y el análisis pormenorizado, objetivo y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, *para la investigación y documentación de un presunto ilícito*” (énfasis añadido; ASF, 2016c). Los resultados de esta evaluación se hicieron del conocimiento de la Cámara de Diputados y se encuentran disponibles al público general (ASF, 2014; número de auditoría forense: 12-0-04U00-12-0402).

Para fiscalizar la gestión financiera del recurso presupuestado en la Cuenta Pública 2012, la ASF realizó una clasificación de las 32 entidades federativas según su grado de avance en la implementación del sistema penal. Esta clasificación, según lo explicado en la auditoría, siguió los lineamientos emitidos por la SETEC en su documento “Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas, actualizada al 29 de febrero de 2012”. Este documento, sin embargo, ya no se encuentra disponible en la página web de la SETEC. La ASF explica, además, que tuvo que solicitar directamente a la SETEC los datos necesarios para realizar la clasificación de las 32 entidades federativas. Los datos fueron recopilados por SETEC a partir de cuestionarios enviados a las entidades porque no se tenían informes sistematizados, ni reportes previos elaborados por SETEC y accesibles para la ciudadanía. Sobre este método de recopilación de información, la ASF señala lo siguiente:

[Resultado 1 ...] Sin embargo, se comprobó que dicha información generalmente está incompleta, ya que no todas las entidades responden la mayor parte de las preguntas del cuestionario y su calidad es heterogénea en su elaboración, ya que cada entidad federativa la construye de manera imprecisa.

[...] los cuestionarios carecen de las formalidades como lo es de la firma del servidor público responsable de su llenado en la entidad federativa, sin justificación alguna por parte de la SETEC.

Además, el cuestionario instrumentado por la SETEC resulta insuficiente, en virtud de no tener los alcances pretendidos, toda vez que si bien es cierto que dicho instrumento contiene preguntas que son centrales en la implementación del sistema, también lo es que en el proceso de clasificación y estratificación debiera considerarse información relativa al número de juzgados, distritos, territorios, regiones

o áreas judiciales que conforman cada entidad federativa, así como información de las agencias del ministerio público, centros de mediación y conciliación, número de defensores públicos y centros de reclusión con personal e instalaciones aptas, para determinar su real avance de implementación para transitar de un sistema penal a otro, con la finalidad de informar de forma puntual e integral el nivel de avance que tiene cada entidad federativa.

Por lo anterior, la SETEC carece de información veraz y confiable para cuantificar y clasificar el avance real del proceso de implementación del sistema de justicia penal en las entidades federativas (ASF, 2014:5-6).

Como acción derivada de este primer resultado de la auditoría forense, la ASF realizó una *Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionadora*, ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para que éste investigara y en su caso sancionara mediante el procedimiento administrativo correspondiente:

[...] por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión instrumentaron y aplicaron un procedimiento de puntuación distinto al esquema binario establecido en la Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas aplicable en el ejercicio 2012, sin que se realizaran las adecuaciones procedentes debidamente autorizadas, lo que originó que la clasificación para determinar el avance en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal en las entidades federativas carezca de una base firme que la sustente (ASF 2014:6).

Lo anterior es muy relevante porque muestra que para el año 2012, cuatro años después de aprobada la reforma constitucional, no se tenían evaluaciones serias y rigurosas de los avances en la implementación de la misma. Aún cuatro años después de publicarse el decreto de reforma se carecía, según lo investigado por la ASF, de una base firme que permitiera evaluar y clasificar los avances de las entidades federativas en la adopción del nuevo sistema de justicia.

La ASF identificó además diversas irregularidades en la gestión financiera. En especial, se encontraron violaciones a los criterios de evaluación y aprobación por parte de la SETEC en relación con los proyectos remitidos por las entidades federativas. Estas violaciones propiciaron la aprobación de proyectos que debieron rechazarse o, bien, se autorizaron proyectos que eran incongruentes con la etapa de avance de las entidades (según

la propia clasificación de la SETEC). Incluso se aprobaron conceptos que no estaban previstos en el catálogo de productos de la propia SETEC. Se detectaron, además, retrasos en las transferencias de recursos conforme a los plazos establecidos en los acuerdos con las entidades federativas, lo cual propició desfases en los programas de trabajo de los proyectos autorizados. A pesar de que algunos avances en los proyectos reportados por las entidades federativas eran incongruentes con los objetivos ya comprometidos, se determinó darles una segunda aportación.

Por estos y otros motivos, la ASF (2014) llevó a cabo diversas *Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias*, además de la citada anteriormente, ante el Órgano Interno de Control de la SEGOB. La ASF instó a este órgano a realizar las investigaciones pertinentes, y en su caso imponer las sanciones correspondientes, por los actos u omisiones de los servidores que:

- incumplieron con la aplicación de los *Criterios de aceptación de proyectos* establecidos en el ejercicio 2012, propiciando que 142 proyectos que se encontraban en el rango de no aceptados fueran aprobados por el Comité de Subsidios de la SETEC y en consecuencia apoyados con recursos del subsidio ejercido de 2012 (pp. 8-9);
- autorizaron 21 proyectos que fueron incongruentes con la etapa en la que las entidades federativas se encontraban, respecto a la implementación de la reforma al sistema de justicia penal y se aprobaron conceptos que no están previstos en el catálogo de productos de la SETEC (p. 11);
- no tramitaron oportunamente la transferencia de los recursos públicos federales que el Comité de Subsidios de la SETEC autorizó en el ejercicio 2012, a fin de que las entidades federativas cumplieran con las prioridades de los proyectos que fueron apoyados para la implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal en México (p. 13);
- aprobaron en el Comité de Subsidios de la SETEC la segunda aportación correspondiente al 40% de la totalidad de los recursos asignados a 191 proyectos, sin que los avances reportados por las entidades federativas en los proyectos fueran congruentes con los objetivos comprometidos para su ejecución (p. 16); así como a los

servidores públicos que otorgaron un apoyo para dos proyectos del estado de Zacatecas superior al monto aprobado (p. 16);

- no solicitaron oportunamente el reintegro a 7 entidades federativas de los rendimientos generados en las cuentas bancarias específicas que abrieron para el manejo y control del subsidio que les otorgó la SETEC en el ejercicio 2012, para la implementación del sistema de justicia penal y, no solicitaron a 24 entidades federativas el reintegro de las cargas financieras por el reintegro extemporáneo del subsidio remanente del ejercicio 2012 a la Tesorería de la Federación (p. 17).
- no realizaron el seguimiento a los proyectos que fueron subsidiados en el ejercicio 2012, para constatar el avance en su ejecución y la calidad de los entregables establecidos en los Anexos Técnicos correspondientes, toda vez que no se cuenta con la evidencia documental que acredite las actividades realizadas en las visitas efectuadas en el ejercicio 2012 (p. 21); además, por no haber solicitado las aclaraciones correspondientes a las entidades federativas, toda vez que en el *Project Server* se cargó documentación para comprobar el subsidio otorgado con facturación expedida en 2013 (p. 21);
- no efectuaron el seguimiento a la aplicación del subsidio que la SETEC otorgó a 3 entidades federativas en el ejercicio 2012, toda vez que no comprobaron 2,305.3 miles de pesos y, por el incumplimiento a los acuerdos números C/19-12/XI y C/21-12/XIII del Comité de Subsidios de la SETEC convenidos en el ejercicio 2012 (p. 23);
- suscribieron con el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), el *Anexo Técnico Específico para desarrollar la Operacionalización del Sistema de Indicadores para el Seguimiento y Evaluación de la Implementación y Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas*, toda vez que aún cuando se encuentra operando, está en una etapa de revisión y ajustes; sin cumplir con el objetivo establecido para su contratación (p. 29); asimismo, la SETEC no solicitó al INAP la documentación que acredite y demuestre la capacidad técnica, material y humana para realizar, por sí mismo, el 51% del monto total de la contratación efectuada en el ejercicio 2012 (p. 29).

Con respecto al último punto citado en la lista anterior, la última *Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria*, vale la

pena remarcar que la ASF auditó los recursos destinados a comprar o adquirir un “Sistema de Indicadores para el Seguimiento y Evaluación de la Implementación y Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas”. Este sistema fue encargado (y pagado) al Instituto Nacional de Administración Pública. Sin embargo, la ASF señala que la SETEC no logró proporcionar la documentación que acreditara que este instituto contaba con la capacidad técnica, material y humana para realizar, por sí mismo, más de la mitad del trabajo establecido. De hecho, la ASF constató que este instituto no contaba con la capacidad para realizar el proyecto y debió subcontratar a un tercero que cobró 7.7 millones de pesos por el desarrollo del sistema. Para el momento de la auditoría, el sistema había sido pagado en su totalidad pero no se encontraba operando plenamente:

Asimismo, el sistema no funciona en su totalidad, ya que la SETEC informó que éste se encuentra en una etapa de revisión y ajustes, ya que desde marzo de 2013 se inició la elaboración de un Diagnóstico sobre la implementación del Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas y, con la revisión efectuada de los Lineamientos y la Metodología de Clasificación, se determinó que los indicadores propuestos en dichos ordenamientos normativos tendrían que ser modificados para elaborar, de manera más precisa, dicho diagnóstico, no obstante, el sistema no ha cumplido cabalmente con el objetivo que motivó su contratación, de conformidad con los aspectos señalados en el presente resultado.

Finalmente, la SETEC no proporcionó la información y documentación que el INAP debió entregar antes de la firma del Convenio de Colaboración y los Anexos Técnicos para acreditar que contaba con la capacidad técnica, material y humana para realizar, por sí mismo, el 51.0% del monto total de la contratación. Se constató en la auditoría 1198 realizada por la Auditoría Superior de la Federación, que dicho instituto no tenía la capacidad para prestar los servicios por sí mismo, en virtud de que los trabajos objeto del Anexo Técnico de Ejecución sin número para los trabajos de “Operacionalización del Sistema de Indicadores para el Seguimiento y Evaluación de la Implementación y Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas”, fueron realizados al 100.0% por un asociado que cobró al INAP 7,740.0 miles de pesos, lo que evidencia que se subcontrató un porcentaje mayor al 49.0%(ASF 2014:27-28).

Este último señalamiento se relaciona con las advertencias publicadas por Ana Laura Magaloni desde el año 2007, reseñadas en la sección 2.3

del presente trabajo. Magaloni (2007) advirtió correctamente sobre la falta de capacidades técnicas y de gestión, tanto en el ámbito de la procuración como en el de impartición de justicia. Aunque para muchas personas resulte sorprendente, las carencias técnicas y la falta de conocimiento tecnológico en diversas esferas gubernamentales, incluyendo los propios órganos de coordinación y seguimiento, son tan agudas que implican complicaciones adicionales a las transformaciones que se busca lograr en México.

No sobra decir que el dictamen de la ASF fue negativo. De hecho, vale la pena leer el dictamen emitido porque muestra el tipo de problemas que se presentaron durante la implementación de la reforma, a partir de la cúspide jerárquica en materia de coordinación y ejecución de acuerdos:

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde se destaca que la SETEC no cuenta con información confiable, suficiente y objetiva lo que impide conocer el avance real y verificar si la entrega del subsidio otorgado a cada entidad federativa fue el que correspondía a su nivel de avance; la SETEC en el proceso de evaluación de los proyectos que remitieron las entidades federativas, no se ajustó a los Criterios Generales y Específicos para la Aprobación de Proyectos establecidos en el ejercicio 2012; el Comité de Subsidios autorizó 21 proyectos que suman 58,086.7 miles de pesos, que no fueron congruentes con la etapa en la que se encontraban las entidades federativas de acuerdo con la clasificación y estratificación de las entidades federativas de la propia SETEC; la SETEC determinó procedente el otorgamiento de la segunda aportación correspondiente al 40.0% de la totalidad de los recursos asignados a 191 proyectos, sin que los avances reportados por las entidades federativas en los proyectos fueran congruentes con los objetivos comprometidos para su ejecución; no se han reintegrado los rendimientos y cargas financieras por parte de las entidades federativas; se determinó una diferencia pendiente de comprobar por las entidades federativas del subsidio otorgado en el ejercicio 2012 por 2,305.3 miles de pesos y enviaron comprobantes con irregularidades por 1,434.2 miles de pesos y, la SETEC no acreditó su seguimiento al avance en la ejecución de todos los proyectos apoyados en 2012. Las citadas irregularidades, ponen en riesgo la implementación del Sistema de Justicia Penal en todo el territorio nacional, dentro del plazo

previsto en la reforma constitucional que establece que deberá estar operando en el año 2016 (ASF, 2014:31).

## Auditorías de desempeño a la SETEC

En el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 se incluyeron dos auditorías de desempeño a la SETEC. Este tipo de ejercicios consisten en “evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto —social y económico— y beneficios para la ciudadanía” (ASF, 2016c). Ambas auditorías de desempeño fueron entregadas a la Cámara de Diputados y están disponibles al público (ASF 2016a, 2016b; número de auditorías: 14-0-04U00-07-0043 y 14-0-04U00-07-0044).

La primera auditoría de desempeño tuvo como objetivo “fiscalizar la asesoría técnica legislativa y de infraestructura, la capacitación y campañas de difusión a las entidades federativas para la implementación de la reforma del sistema de justicia penal” (ASF, 2016a:1). La fiscalización se llevó a cabo sobre un *Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal* (P010) el cual se estableció para responder a rezagos en el avance de la reforma:

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se reconoció la existencia de un rezago en la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, debido a que se subordinó la asignación de recursos a otros objetivos públicos. Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones constituían obstáculos para la implementación del Sistema de Justicia Penal.

Para 2014, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal diseñó el árbol de problemas del programa presupuestario P010 “Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal”, en el cual se definió que el problema es que las entidades federativas no cuentan con la base técnica legislativa para la implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio, carecen de una metodología para el desarrollo de la infraestructura, y presentan la ausencia de un modelo de gestión (ASF, 2016a:3).

En esta auditoría se determinaron tres observaciones que generaron, respectivamente, tres recomendaciones de desempeño. El primer as-

pecto evaluado por la ASF (2016a), que generó una observación fue el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) elaborada por la SETEC para el programa en cuestión. Sobre este diseño, la ASF señala que “presentó insuficiencias en la formulación de los objetivos e indicadores, por lo cual la MIR no se consideró útil para evaluar y dar seguimiento a los resultados del programa presupuestario” (p. 3). En la auditoría se señala que cuatro de los siete indicadores registrados en la MIR se consideraron *inadecuados* para evaluar el cumplimiento los objetivos, “debido a que se presentaron deficiencias en su definición y la construcción de sus métodos de cálculo” (p. 3).

La segunda observación fue relativa a la práctica de rendición de cuentas de la SETEC, toda vez que esta institución “no incluyó en la Cuenta Pública la información sobre el cumplimiento de los indicadores comprometidos en la Matriz de Indicadores para Resultados de ese año [...] lo que no permite dar seguimiento al objetivo de contribuir en el proceso de transición al nuevo Sistema de Justicia Penal” (p. 5). Finalmente, la tercera observación se refiere al sistema de Control Interno de la SETEC, el cual “presenta deficiencias en términos de proporcionar una seguridad razonable en la generación de información para la toma de decisiones que permitan el logro de los objetivos y metas del programa” (p. 5). Éstas deficiencias fueron tan graves que la ASF concluyó que no se contó con un sistema de control interno capaz de proporcionar “una seguridad razonable” en materia de generación de información.

En otros aspectos, tales como asesoría para la formulación de proyectos legislativos, adecuación de espacios físicos, capacitación de los operadores y campañas de difusión, lo reportado por la SETEC fue evaluado positivamente por la ASF. En este sentido es que, los principales problemas detectados por la ASF se relacionan con deficiencias y carencias técnicas y tecnológicas, las cuales afectaron aspectos relacionados con la planeación, seguimiento y evaluación de los avances deseados. Debido a los resultados obtenidos, en el dictamen de esta auditoría se señaló que:

Con base en los hallazgos de la auditoría practicada, la ASF concluye que aunque el Sistema de Justicia Penal entre en operación en junio de 2016, como lo mandata la constitución, existe el riesgo de que las entidades federativas no cuenten con todas las condiciones necesarias para la efectiva operación del sistema.

Las recomendaciones al desempeño se orientan a que la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal incorpore objetivos e indicadores orientados a verificar la atención del problema que dio origen al programa y a que la rendición de cuentas permita dar seguimiento al cumplimiento del objetivo de que las entidades federativas transiten al nuevo Sistema de Justicia Penal (ASF 2016a:7).

La segunda auditoría de desempeño (ASF 2016b) tuvo como objetivo “fiscalizar el otorgamiento de subsidios para contribuir a la continuidad del nuevo sistema de justicia penal” (p. 1). La fiscalización se hizo al programa presupuestario *Otorgamiento de Subsidios para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal* (U004). Este programa respondió al rezago detectado en los avances de la reforma y tuvo como finalidad otorgar subsidios a las entidades para apoyar proyectos relacionados con la implementación de la misma. Como resultado de este ejercicio de auditoría se determinaron seis observaciones, dos de las cuales fueron solventadas y las cuatro restantes generaron recomendaciones al desempeño. Estas recomendaciones, de manera similar a lo ocurrido en la anterior auditoría, se generaron por problemas con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), con el control interno de la operación del programa, con el seguimiento y la supervisión de la ejecución de proyectos, y con una deficiente rendición de cuentas. Frente a estos resultados, la ASF advirtió sobre posibles consecuencias sociales negativas y emitió un dictamen no favorable para el trabajo de la SETEC:

[Consecuencias sociales] En 2014, la SETEC careció de indicadores, así como de mecanismos de supervisión y seguimiento de los subsidios otorgados y de la ejecución de los proyectos, con los cuales coadyuva a que las entidades federativas implementen el nuevo Sistema de Justicia Penal, lo que significa un riesgo, en términos de que el sistema entrará en operación a nivel estatal en 2016, sin que se encuentre consolidado, por lo que podría no ser eficaz, expedito, imparcial y transparente, en beneficio de la sociedad (p. 11).

[Dictamen ...] En opinión de la ASF, la falta de indicadores, así como la ausencia de mecanismos de seguimiento y supervisión de los proyectos ejecutados por las entidades federativas, mostraron que la SETEC desconoce en qué medida contribuye a la implementación del Sistema de Justicia Penal en los estados.

Con base en los resultados de la auditoría practicada, la ASF considera que existe el riesgo de que aunque el sistema entre en operación en las entidades federativas en 2016, éste no se encuentre consolidado, lo que retrasaría la operación efectiva del sistema a nivel estatal (p. 13).

En las tres auditorías a la SETEC resaltan como principales problemáticas cuestiones derivadas de deficiencias técnicas y tecnológicas, relacionadas con aspectos metodológicos y prácticos en materia de planeación, monitoreo y evaluación. En especial, llaman la atención las carencias relacionadas con la generación sistematizada de información. Todo lo cual impide precisar los avances reales logrados durante el periodo de la implementación de la reforma. En este sentido, las advertencias de Ana Laura Magaloni (2007) se revelaron sumamente acertadas durante los ocho años de implementación de la reforma, particularmente las relativas a problemas de gestión y de carácter administrativo en la procuración y la impartición de justicia, incluyendo la falta de sistemas estadísticos básicos, así como la ausencia de mecanismos simples y efectivos de control.

### **5.3 Evaluación de la sociedad civil organizada**

En ausencia de evaluaciones oficiales públicas de todo el proceso de implementación de la reforma, las labores de monitoreo y evaluación que realizaron diversas organizaciones de la sociedad civil representan una contribución realmente significativa a la sociedad mexicana. Los trabajos efectuados por la sociedad civil, y que pueden encontrarse fácilmente en la web, incluyen desde artículos y reportes hasta notas mediáticas, mapas e infografías sobre la justicia penal. Entre esta diversidad de productos de investigación, sobresale el trabajo del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), el cual incluye tres evaluaciones consecutivas de la implementación de la reforma, en específico de los avances logrados en 2013, 2014 y 2015. El trabajo de CIDAC conforma el esfuerzo de monitoreo y de evaluación más consistente y sistemático disponible al público —después de una extensa búsqueda nos fue imposible encontrar otro ejercicio de evaluación más completo y que estuviera a disposición de la sociedad mexicana—.

Por principio, es relevante hacer notar que uno de los principales problemas que enfrentó el equipo de investigadores de CIDAC fue la falta de información pública. Para superar esta problemática, tuvieron que enviar, para realizar sus tres evaluaciones, solicitudes de acceso a la información a través de los mecanismos de transparencia. En sus tres ejercicios, es-

tos investigadores han advertido sobre la poca disponibilidad pública de información y, de hecho, reducida generación de datos estadísticos sobre el funcionamiento de la justicia en México:

A pesar de que constantemente se reconoce la necesidad de contar con información actualizada y oportuna para la evaluación y seguimiento de políticas públicas y la toma oportuna de decisiones, en materia de justicia son inexistentes aún los sistemas sectoriales de información. A pesar de esfuerzos aislados para generar información, los datos arrojan que no existe en ninguna entidad un sistema consolidado de información que permita generar una perspectiva panorámica del proceso de implementación ni una visión integral del sistema de procuración y administración de justicia. La falta de información impide potenciar la eficiencia en las acciones a la vez que dificulta la rendición de cuentas a la ciudadanía y en la mayoría de los casos lo que se percibe como una negativa intencional de informar sobre acciones y resultados, resulta ser producto de la falta de herramientas técnicas y de recursos humanos para generar la información (CIDAC, 2014:27).

Aún más, al utilizar expresamente los mecanismos oficiales de acceso a la información, este equipo de investigadores tuvo que enfrentar carencias importantes. Por ejemplo, para su último ejercicio de evaluación, tuvieron que enviar 294 solicitudes, de las cuales sólo obtuvieron 20% de respuestas útiles, mientras que el 80% restante no fueron respondidas por reserva de la información o por declaraciones de incompetencia (CIDAC, 2016). Enfrentar este tipo de situaciones les llevó a concluir lo siguiente:

Este proceso de investigación ha dejado en claro que falta mucho por hacer para que en México pueda considerarse como verdaderamente garantizado el derecho de acceso a la información, pues las vías disponibles para ejercerlo todavía presentan deficiencias considerables. En este contexto parece complicado que los ciudadanos puedan obtener información pública puntual y de calidad, ya que la respuesta de las instituciones suele ser limitada y, en ocasiones, confusa. Las limitaciones, dificultades e incongruencias descritas apuntan a que los mecanismos estatales y federales de acceso a la información enfrentan grandes retos que deben ser atendidos, con el fin de consolidar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país (CIDAC, 2016:11).

Cabe señalar que la SETEC desarrolló un Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI), el cual solo fue utilizado por algunas entidades federativas porque su utilización representó una inversión significativa de

recursos financieros. Aún más, en los estados donde se utilizó el SIGI no existe evidencia de sus resultados, “aun cuando uno de los objetivos del sistema es generar insumos para la medición y evaluación” (CIDAC, 2014:33). Otras entidades optaron por desarrollar sus propios sistemas con diferentes niveles de intercomunicación, “siguiendo el ejemplo de Baja California, que es la entidad pionera y en donde se han reflejado los buenos resultados de un sistema tecnológico de gestión eficiente” (p. 33). No obstante, no se lograron encontrar ejemplos exitosos de sistemas de información verdaderamente integrales; lo cual representa un serio llamado de atención sobre la falta de capacidades técnicas y tecnológicas, o la mala toma de decisiones sobre cuestiones técnicas, en materia de justicia en México:

Como se ha descrito en los previos reportes de Hallazgos [evaluaciones previas de CIDAC], durante la implementación del sistema de justicia acusatorio, se observaron tres corrientes en materia de tecnologías de la información: 1) El Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI), desarrollado por la SETEC; 2) Sistemas de gestión intercomunicados y operativos en todas las instituciones de justicia de una entidad federativa; y 3) Esfuerzos individuales de algunas instituciones, que no han logrado generar coordinación e interconexión con el resto de los operadores locales en materia de seguridad y justicia [...] Sin embargo, en muchos casos el uso de estos sistemas no fue integral, es decir, no estaban interconectados entre todas las instituciones y para todas las funciones. Esta falta de integralidad limitaba su funcionamiento, como la asignación de un número único o la homologación de datos de identificación de la causa [...] El único referente exitoso que se tenía era el de Chihuahua, en donde existía un mismo sistema interconectado en las distintas instituciones del sistema de justicia penal; no obstante, el Tribunal abandonó este sistema (CIDAC, 2016:58).

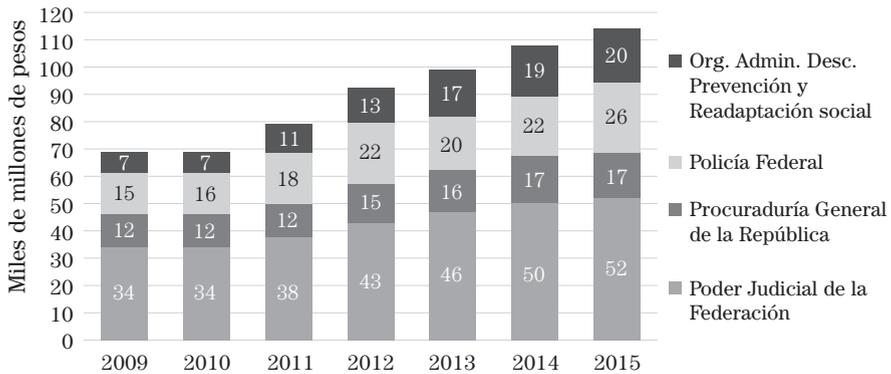
En relación con los recursos asignados a la reforma, los investigadores de CIDAC revisaron los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2009 a 2015 e identificaron los montos anuales asignados a las dependencias federales que operan el sistema de justicia penal. En sus datos recopilados (CIDAC 2016; gráfica 3) puede constatar el aumento de recursos destinados a estas instituciones, sin embargo, no es posible discernir los usos de estos recursos ni los impactos o resultados que han generado:

Lo único que tenemos claro, es que ha habido una asignación cada vez mayor de recursos a las instituciones, pero desconocemos el impacto real de esa inversión en el marco de la implementación de la reforma.

La falta de transparencia en ese sentido representa un peligroso problema, pues encontramos que en algunas de las instituciones operadoras en el ámbito federal, no se observa una relación directa entre el aumento de recursos y el avance en la implementación. Un ejemplo claro de esta premisa, es el caso del OADPRS [Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social], en el que la asignación de recursos ha sido considerablemente mayor en los últimos seis años, y no obstante es una de las instituciones que mayor rezago tiene en el ámbito de capacitación.

En virtud de lo anterior, es una necesidad urgente que existan mecanismos de transparencia e información que permitan conocer la manera en que se están gastando los recursos financieros, pues solo de esa forma podría establecerse una estrategia para hacer un uso más eficiente de los mismos (CIDAC, 2016:103).

**Gráfica 3. Recursos anuales para las instituciones que operan el sistema de justicia penal a nivel federal (miles de millones, pesos corrientes).**



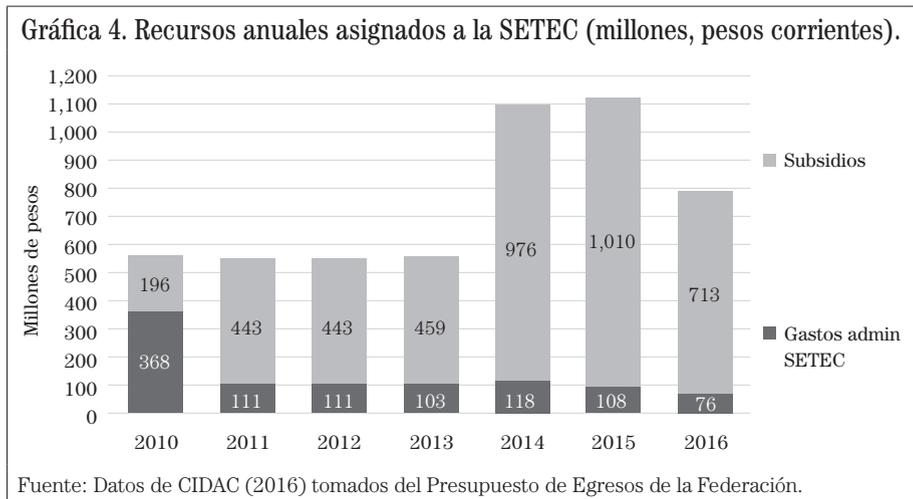
Fuente: Datos de CIDAC (2016) tomados del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El equipo de CIDAC también revisó los recursos otorgados a SETEC, tanto para su propia operación como para apoyar la implementación de la reforma en las entidades federativas. La suma de estos recursos se mantuvo ligeramente por debajo de los 600 millones de pesos durante 2010-2013 y aumentó de manera sustancial en los tres últimos años, de 2014 a 2016 (gráfica 4). Dado que los recursos se reparten a las entidades bajo un esquema de subsidios, sí es posible precisar con cierto grado

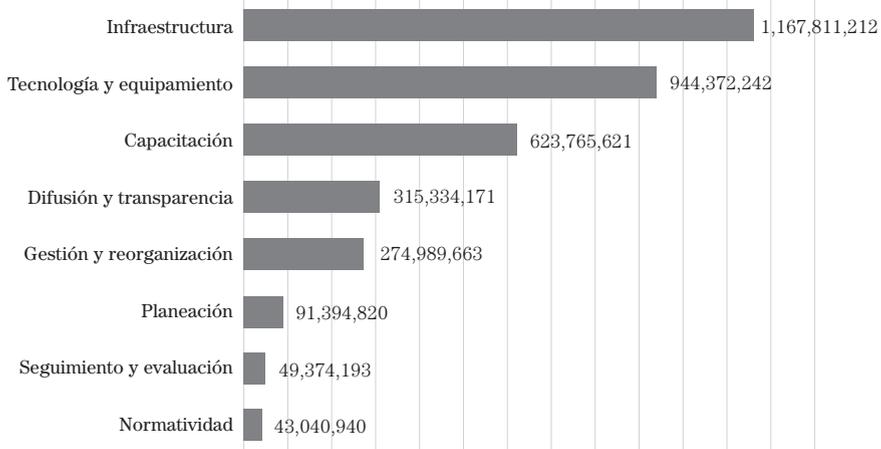
de detalle sus usos. De hecho, las auditorías de la ASF, reseñadas en la sección anterior, se refieren respectivamente a los recursos de ambos ‘periodos’ diferenciales de asignación de recursos, la auditoría forense al año 2012 y las auditorías de desempeño a 2014. Como conclusión de la revisión de estos recursos, los investigadores de CIDAC señalan que (gráfica 5):

En un análisis por eje es posible observar que “infraestructura” es el rubro en que más recursos se han invertido, lo que puede deberse, en parte, a la naturaleza misma de los proyectos y porque la asignación responde finalmente a las solicitudes que realicen las entidades a través de sus órganos implementadores. Sin embargo, otro factor que rige la asignación de recursos son los lineamientos de que la misma SETEC diseña con base en la observación de las necesidades locales. En este sentido, llama la atención que rubros como difusión y transparencia tengan más financiamiento que ejes claves como la planeación o el seguimiento y evaluación, cuyos productos son claves para la implementación, operación y consolidación del sistema de justicia acusatorio.

A pesar de que, como ya se ha dicho, los procesos de seguimiento y evaluación son fundamentales para que el sistema de justicia opere de manera satisfactoria, encontramos que en el periodo de 2010 a 2015, solamente el 1.4% de los recursos fueron asignados para ese eje (CIDAC 2016:108-109).



Gráfica 5. Distribución de los subsidios otorgados a las entidades federativas, montos totales 2010-2015.



Fuente: Datos de CIDAC (2016) tomados del de la página de la SETEC (fecha de consulta de CIDAC, marzo 2016).

Con respecto a la evaluación de la implementación de la reforma, el equipo de CIDAC consideró, de manera consistente en sus revisiones, tres ámbitos o componentes articulados de manera escalonada. El ámbito último de la implementación se refiere a los *resultados* esperados de la operación del nuevo sistema de justicia, los cuales sólo serán exitosos o satisfactorios si las instituciones operadoras han cumplido con un conjunto de condiciones *habilitantes de estos resultados*, las cuales dependen, a su vez, del cumplimiento de *condicionantes* o *condiciones de implementación*. En este sentido, estos tres ámbitos conforman una estructura a ser evaluada, donde los *resultados* representan su cúspide y los *condicionantes* los cimientos que permiten la construcción de la misma. Las definiciones que presenta CIDAC (2014:10) de estas tres dimensiones o componentes son las siguientes:

- **Resultados:** se evalúan los propios resultados de la operación del nuevo sistema bajo un enfoque tradicional de gestión (eficiencia y eficacia);
- **Habilitantes de resultados:** condiciones que determinan la calidad y cantidad de los resultados de la operación del sistema de justicia; se

evalúa la gestión institucional, capacitación, adecuación de la normatividad y, el uso de tecnologías de la información y comunicación;

- **Condicionantes o condiciones de la implementación:** circunstancias necesarias que cada institución debió generar, como parte del proceso de implementación, para contar con las capacidades adecuadas de operación del nuevo sistema de justicia penal; incluyen aspectos tales como flujo de información, coordinación, estrategia de implementación, recursos presupuestales, oportunidades de participación ciudadana y establecimiento de sistemas informáticos de apoyo.

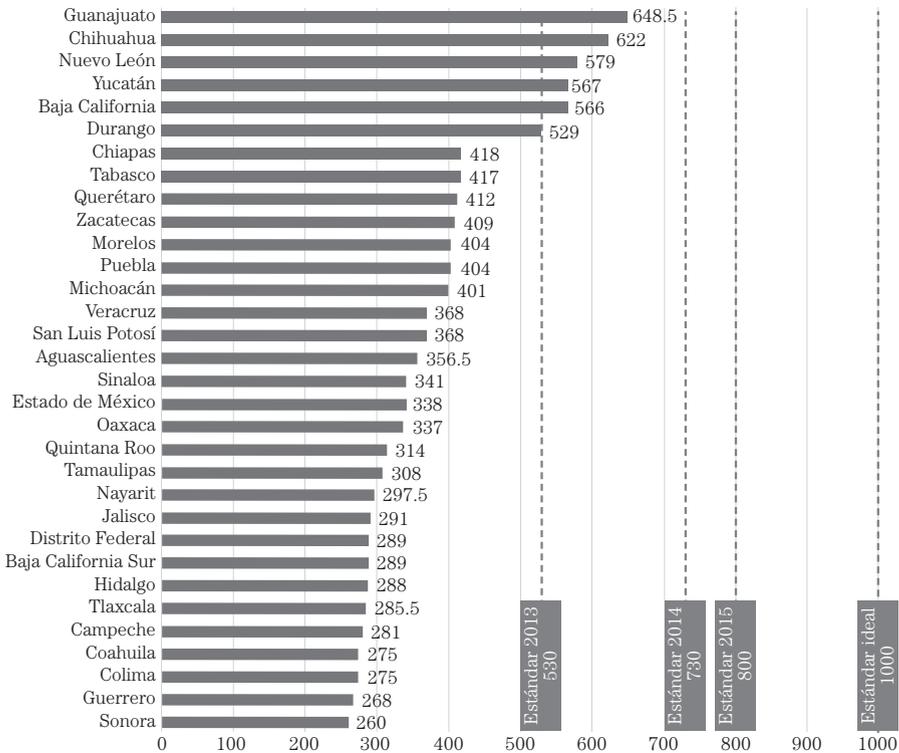
Toda vez que las *condicionantes de la implementación* representan los cimientos de la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia, el equipo de CIDAC enfatizó la evaluación de este ámbito particular a través de un *ranking* de avances. Este ejercicio incluyó la evaluación de las labores de coordinación y el flujo de información, para lo cual debieron establecerse instancias técnicas y políticas de coordinación, se debió planificar el proceso de cambio y se debió de instituir un sistema de información sectorial. También se evaluaron tanto la estrategia de implementación como los recursos financieros y presupuestales asignados, junto con las oportunidades establecidas de participación ciudadana. Además, la valoración de los *condicionantes* incluyó la ‘simetría institucional’, donde se consideró que un factor clave para el desempeño homologado de los operadores del nuevo sistema de justicia se conformaba por los sistemas informáticos de apoyo.

Los resultados del último *ranking* estatal de CIDAC (2016) se muestran en la gráfica 6. Los cinco estados con las calificaciones más altas fueron Guanajuato, Chihuahua, Nuevo León, Yucatán y Baja California. En contraste, los estados con menor puntuación fueron Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero y Sonora. Estos investigadores establecieron puntajes estándar de avances esperados según los años transcurridos del proceso de implementación de la reforma. Con respecto a estos puntajes estándar, sólo seis entidades lograron superar los avances esperados a cinco años después de la publicación del decreto de reforma (estándar 2013 en la gráfica 6) y ninguna entidad logró alcanzar los puntajes esperados a los seis y siete años de operar el proceso de implementación.

En entregas anteriores, el equipo de CIDAC había elaborado también un *ranking* de avances de las instituciones federales que operan el sistema

de justicia penal. En su reporte anterior de hallazgos (CIDAC, 2014:125) la Procuraduría General de la República (PGR) y el Poder Judicial de la Federación (PJF) mostraban los mayores avances, mientras que la Policía Federal (PF) y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) mostraban los mayores rezagos. Con respecto a los puntajes estándar de avances esperados, ninguna de las instituciones federales logró alcanzar los estándares fijados para 2013 y 2014. De hecho, estas instituciones alcanzaron puntajes similares a las entidades federativas más retrasadas: entre 363.5 (PGR) y 155 (OADPRS) para el año 2014. Es de llamar la atención que en su última entrega este equipo de investigadores no haya presentado este ranking de instituciones federales para los avances alcanzados en 2015.

**Gráfica 6. Clasificación de las entidades federativas en función del avance observado en las condiciones de la implementación de la reforma, 2015.**



Fuente: Clasificación elaborada por CIDAC (2016).

Con respecto a la posibilidad de estimar el tiempo faltante para la plena operación del nuevo sistema de justicia penal, en todo el territorio nacional, el equipo de CIDAC explica que las mayores dificultades se deben a los ritmos disímiles de implementación que hay entre los estados e incluso, entre los municipios de los propios estados. En otras palabras, que en términos normativos se afirme que el nuevo sistema entró en vigor en determinada fecha, no implica que éste se encuentre operando plenamente para *todo tipo de delito* y en *todos los municipios* y en *todas las instituciones involucradas*. De hecho, para diciembre de 2015 sólo cinco entidades reportaron la operación plena del nuevo sistema acusatorio: Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León y Yucatán. Sobre los avances que debieron realizarse durante la primera mitad de 2016 se tiene que:

Se tiene proyectado que para abril de 2016 únicamente en diez estados —Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas— el sistema acusatorio opere de manera total, es decir, en todo el territorio y para todos los delitos. En las demás entidades federativas, el sistema de justicia opera parcialmente e, incluso, en algunos casos ni siquiera se ha determinado una fecha para que inicie la operación en todo el territorio y para todos los delitos, como es el caso de Querétaro y de Baja California. El 18 de junio de este año, el 100% de los delitos y del territorio nacional, deben operar con el sistema de justicia penal acusatorio (CIDAC, 2016:97).

Este tipo de hallazgos llevaron a los investigadores de CIDAC a diferir significativamente de las valoraciones expresadas por los funcionarios de SETEC a los medios de comunicación. Mientras que la SETEC estimaba para finales de 2015 un promedio de avance a nivel local de ocho sobre diez puntos posibles y para cierre del plazo constitucional de implementación de la reforma un avance total (100%), las conclusiones finales de CIDAC advierten de rezagos importantes:

Como se ha visto, las estimaciones de CIDAC difieren con lo manifestado por la SETEC. A partir del avance promedio que cada entidad federativa ha mostrado desde 2013 en el proceso de implementación, y en relación con la brecha que las separa del estándar ideal, a nivel nacional, *nos llevará, en promedio, once años alcanzar el nivel óptimo para que el sistema de justicia penal opere de manera eficaz y adecuada. Esto significa, que necesitaríamos, por lo menos, duplicar el plazo que la Constitución otorgó en el año 2018.*

Es por ello que, desde CIDAC, insistimos en que la implementación del sistema de justicia penal acusatorio no termina el 18 de junio del 2016. Por el contrario, los esfuerzos deben persistir e, incluso, maximizarse. El proceso de implementación se caracterizó por la improvisación y por una dinámica de prueba y error que, en muchos casos, tuvo éxito, pero también significó acciones aisladas, desarticuladas y que, en última instancia, tuvieron poco impacto en la operación efectiva del sistema de justicia penal. *En virtud de lo anterior, es necesario que el día después del 18 de junio de 2016, cuando el sistema acusatorio se encuentre operando a nivel nacional en su totalidad, se produzca una estrategia nacional que coordine esfuerzos, pues lo que importa no es el cumplimiento de una fecha, sino garantizar un sistema de justicia penal más eficaz, eficiente y que asegure los derechos de los ciudadanos* (énfasis añadido; CIDAC, 2016:124).

¿Qué motivó los rezagos en el proceso de implementación detectados por CIDAC y las irregularidades descubiertas por la ASF? Sin evaluaciones oficiales y sin una práctica adecuada de rendición de cuentas, es muy difícil precisar, con un alto grado de certeza, los motivos específicos de estas problemáticas. Sin embargo, en entrevistas y pláticas informales con académicos y algunos operadores del sistema, escuchamos algunas observaciones frecuentes que concuerdan con lo expresado públicamente por las organizaciones de la sociedad civil.

En un artículo publicado a mediados de enero de 2016 el equipo de CIDAC señala que, tras ocho años de acciones y de recursos invertidos para implementar la transformación del sistema de procuración y administración de justicia penal, la operación plena del nuevo sistema acusatorio debería ser una meta casi cumplida (López *et al.*, 12/1/2016). Sin embargo, a pocos meses de terminar el plazo constitucional resultaba evidente que la meta estaba aún muy lejos de lograrse: el sistema de justicia parece operar como acusatorio en buena parte del territorio nacional pero mantiene las malas prácticas institucionales que pretendía corregir. Los problemas de origen de la mala implementación de la reforma, según estos investigadores, pueden encontrarse desde las etapas iniciales de planeación y coordinación:

Las deficiencias son en parte resultado de la ausencia de una planeación integral que, desde el comienzo, debió trazarse en una estrategia nacional. En cambio, el 18 de junio de 2008 iniciaron 33 procesos de transformación paralelos pero desarticulados, lo cual derivó en 33 escenarios distintos en las entidades y en la Federación. Algunas en-

tidades aprovecharon los recursos disponibles para intentar una transformación, mientras que otras entidades simplemente optaron por ignorarla. En el caso de la Federación, los esfuerzos comenzaron ya muy avanzado el proceso nacional; apenas a finales de 2014 se inició operaciones en Puebla y Durango y prácticamente la mitad del país comenzará a operar el sistema acusatorio a nivel federal en 2016. Al carecer de una ruta crítica nacional, las entidades comenzaron procesos de improvisación y entraron en una dinámica de prueba y error que persiste hasta hoy. Un ejemplo de ello fue el desarrollo de casi treinta distintos códigos procesales de corte acusatorio en las entidades federativas. Fue hasta 6 años después de la reforma, en 2014, cuando finalmente se optó por desarrollar un código nacional único que homogeneizara el proceso penal en todo el país (López *et al.*, 12/1/2016).

Entre académicos también pueden escucharse opiniones similares. Miguel Carbonell es uno de los investigadores que con mayor franqueza ha escrito al respecto. Vale la pena recuperar sus conclusiones pues son similares a las opiniones de otros académicos vertidas en foros y reuniones informales y, en muchos sentidos, confirman las advertencias realizadas por Ana Laura Magaloni desde 2007. Unos meses antes de terminar el plazo constitucional de implementación de la reforma, Carbonell escribió lo siguiente:

Pero mucho me temo que, pese al tiempo transcurrido, la fecha de junio tome tanto a las autoridades como a los abogados sin estar preparados. Han sido cuantiosos los recursos que se han invertido en capacitación, pero los rezagos son inmensos. Todavía en el mes de enero de este año, el encargado de la implementación del nuevo sistema en la PGR, Rommel Romero, reconocía que la dependencia había ignorado la reforma penal durante siete años. Y tiene mucha razón. Pero lo mismo pasó con la Policía Federal, con las policías estatales y municipales, con las defensorías públicas de varias entidades federativas, etcétera. Incluso en el propio Poder Judicial federal la falta de compromiso con el tema fue notable: si por ellos fuera ninguna reforma al procedimiento penal se hubiera puesto en práctica jamás; han vivido durante décadas en una zona de confort de la que no quieren salir.

Ahora bien, no es que entre los abogados la situación sea más promisoría. Durante los primeros años de la reforma muchos penalistas decían que no valía la pena actualizarse ya que pronto habría una contrarreforma y se iba a dejar atrás la “moda” de los juicios orales. Una actitud parecida tuvieron y siguen teniendo muchos colegios de abogados. La realidad se ha encargado de desmentirlos, pero mientras tanto han

sido muchos profesionales del derecho los que han perdido la oportunidad de prepararse para un cambio que no es de forma, sino que afecta de manera profunda la manera en la que trabajan los abogados.

Otro problema grave que habrá que atender con urgencia es lo relativo a la formación de los estudiantes de derecho. En algunas facultades de derecho se han construido aulas de juicios orales y los alumnos participan en concursos de simulación para perder el “miedo escénico”, pero falta mucho por avanzar. Los profesores suelen resistirse al cambio, tanto en las universidades públicas como en las privadas.

A la vista de todo lo anterior, corremos un riesgo nada teórico de que los primeros pasos del nuevo sistema no produzcan los resultados deseables. Ya se está viendo en algunas entidades federativas, en las que los ministerios públicos son incapaces de presentar oralmente sus teorías del caso y (violando de manera clamorosa la ley) se ponen a leer durante largo rato sus escritos. Es una oralidad simulada, no real (Carbonell 1/3/2016).

A lo escrito por Carbonell sólo restaría añadir que la propia sociedad mexicana desatendió esta reforma constitucional. Aunque algunas cuantas organizaciones impulsaron y monitorearon, y aún lo siguen haciendo, la implementación de la reforma, la sociedad mexicana en general demostró poco interés durante este proceso de ocho años en dar seguimiento puntual, vigilar y exigir los cambios necesarios para llevar a buen término la transformación de nuestra justicia penal. Incluso diversas organizaciones dedicadas a impulsar las demandas de las víctimas de la delincuencia prestaron poca atención a esta reforma, siendo que el buen funcionamiento de la justicia penal en México es un requisito indispensable para lograr atender estas demandas. En general, es razonable afirmar que el desempeño eficiente y confiable de la justicia penal es un requisito indispensable para reducir la impunidad y, en último efecto, la inseguridad, así como para reducir las violaciones graves a los derechos humanos. El sistema de justicia penal es la salvaguarda última del Estado en la construcción de una verdadera paz social.



# 6

## Tareas pendientes a modo de conclusión

---

La noción de transformar la justicia penal tiene significados muy diversos, que incluso pueden resultar contradictorios, para diferentes actores dentro de la sociedad mexicana. Si bien algunas personas pueden insistir en mejorar los mecanismos de protección y salvaguarda de los derechos humanos, otras podrán pedir más facultades represivas para el Estado. En el mismo sentido, mientras algunas personas consideran necesario mejorar las prácticas de rendición de cuentas de las instituciones encargadas de operar el sistema de justicia, otras creen que éstas deberían operar sin frenos, controles o contrapesos. Estas opiniones disonantes y, en muchas ocasiones contradictorias, dependen del marco de referencia usado para contrastar el funcionamiento, avances y retrocesos de la justicia en México. De ahí la importancia de contar con referentes comunes para lograr acuerdos políticos y sociales, de entre los cuales resaltan por su relevancia los diagnósticos empíricos. Estos últimos proveen perspectivas y puntos de arranque cuya solidez no depende de opiniones cambiantes o contradictorias, ya que intentan mantener, en la medida de lo posible, una congruencia lógica que pocas veces logran alcanzar otros marcos referenciales. Aún así, es relevante revisar las tareas pendientes de la justicia desde dos marcos útiles, que conforman, o deberían conformar, referentes comunes para los debates en nuestro país: aquellas relacionadas con el marco normativo de la reforma aprobada; y las que se derivan de los diagnósticos originales.

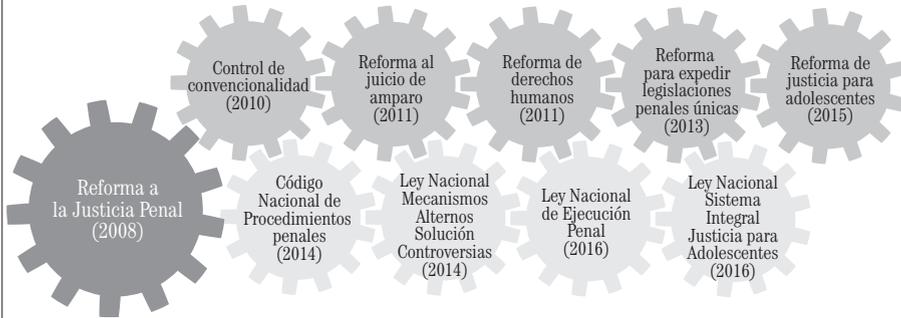
Antes de enlistar estas tareas es importante advertir que, si bien el marco de referencia normativo que implica los pendientes más próximos es

la propia la reforma constitucional de 2008, es relevante también tomar como referencia otras modificaciones de gran calado en nuestro orden jurídico. Estas últimas se han aprobado en años recientes con el fin de constituir un Estado más garantista y protector de derechos, de entre las cuales destacan las siguientes (esquema 5):

- **Reforma constitucional en materia de derechos humanos**, publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), a través de la cual se obliga a todas las autoridades del país a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos. Además, se estableció que la interpretación normativa en esta materia se hará de conformidad con la Constitución y con todos los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano.
- **Reforma constitucional que modificó las bases del juicio de amparo**, publicada el 6 de junio de 2011 en el DOF, y que dio lugar a la nueva ley de amparo publicada en este mismo medio el 2 de abril de 2013.
- **Reforma constitucional que facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución penal**, entre otras modificaciones, publicada el 8 de octubre de 2013 en el DOF, por medio de la cual se reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional.
- **Reforma constitucional que facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de justicia para adolescentes**, publicada el 2 de julio de 2015 en el DOF, por medio de la cual se volvió a modificar la fracción XXI del artículo 73 constitucional.
- **Control de convencionalidad**, que tiene toda la importancia de una reforma constitucional (Ferrer y Sánchez, 2013). Es un concepto desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que establece que la jurisprudencia que hacen los jueces interamericanos sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos sea vinculatoria para los jueces y autoridades de los Estados partes. Esta medida se hace efectiva para México a partir de la sentencia emitida por la CIDH en el caso Rosendo Radilla Pacheco *versus* Estados Unidos Mexicanos de 2009 y de la resolución del

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al expediente 912/2010. Con esta herramienta se pretende garantizar la compatibilidad de las normas nacionales con el Derecho internacional de los derechos humanos.

**Esquema 5. Reformas constitucionales y ordenamientos recientes relacionados con la transformación de la justicia penal**



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la reforma constitucional de 2013, y en relación directa con la reforma de 2008 en materia penal, se publicaron dos ordenamientos secundarios de suma importancia para la implementación del sistema penal acusatorio: el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicado el 5 de marzo de 2014 en el DOF, y que busca regular de manera homogénea en todo el país los procesos penales y; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, publicada el 29 de diciembre de 2014, cuyo objeto es establecer las bases de mecanismos que conduzcan a las soluciones alternas de modo que no se llegue a juicio. Esta reforma facultó al Congreso a expedir, también, una legislación única en materia de ejecución penal, la cual fue publicada apenas este 16 de junio de 2016 (la Ley Nacional de Ejecución Penal). En el mismo sentido, la reforma de 2015 mandató al Congreso a expedir una legislación única en materia de justicia para adolescentes, la cual también fue publicada apenas el pasado 16 de junio de 2016 (la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes).

Este entramado de reformas y ordenamientos (esquema 5) conforman un amplio conjunto de obligaciones para el Estado mexicano, cuya correcta

atención requiere llevar a buen puerto múltiples tareas pendientes. Por ejemplo, en materia de amparo penal, el juicio de garantías debe regularse a la luz de los nuevos presupuestos que rigen los procesos penales.

## 6.1 Tareas en el marco de la reforma

### Adecuación del amparo penal

Las bases constitucionales del amparo se modificaron a través de la reforma constitucional publicada el 6 de junio de 2011. Esta reforma amplió la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general al preverse su procedencia por violaciones a derechos humanos. La reforma introdujo figuras como el *amparo adhesivo* y los *intereses legítimos individual y colectivo*. Se adoptaron nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades. Además, se robusteció al amparo con la declaratoria general de inconstitucionalidad.

La nueva ley de amparo, derivada de esta reforma y publicada el 2 de abril de 2013, incluyó, entre otros, los siguientes aspectos relevantes para la justicia penal: se añadieron los principios generales del derecho como fuente supletoria del régimen jurídico de amparo; se definió el concepto de autoridad responsable y se admitió la procedencia del amparo contra ciertos actos de particulares; se previó la posibilidad del uso de nuevas tecnologías en el juicio de derechos fundamentales; y se incorporó la desaparición forzada entre los casos de extrema gravedad señalados en el artículo 15.

Si bien en el juicio de amparo se tutelan los derechos fundamentales, en el caso particular del amparo penal esta tutela es más intensa y garantista. Esto se expresa en diversas reglas especiales, tales como:

- La promoción del juicio de amparo por comparecencia de cualquier persona, incluso de un menor de edad y ante jueces ordinarios en competencia concurrente, y sin formular conceptos de violación;
- La suplencia de la queja en favor del inculpado y la víctima, incluso ante la ausencia de agravios.

Con respecto al nuevo sistema acusatorio debe determinarse si el amparo penal se ajusta a los principios que rigen al proceso penal, entre los cuales destaca la oralidad. Por ejemplo, una definición importante con-

siste en determinar cuál debe ser la sentencia derivada del proceso penal que debe combatirse con el amparo: aquella que conste por escrito, tal como lo refiere el artículo 16 constitucional por tratarse de un acto de molestia, o las señaladas por el artículo 17 constitucional que deben ser explicadas en audiencia pública. Además, deberá definirse cuál es el plazo para impugnar la resolución penal mediante juicio de amparo: desde el momento de emitirse oralmente la resolución (aunque sea a través de sus resolutivos); hasta que se conozca la versión escrita de la sentencia; o hasta la explicación del fallo.

Entre los temas específicos que deben atenderse se encuentra la posibilidad de rendir el informe justificado de la autoridad teniendo en cuenta las videograbaciones (en donde comúnmente se graban los nuevos procesos penales de carácter oral). Si bien el artículo 117 de la nueva ley de amparo en su primer párrafo establece que, en la vía indirecta, la autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos; en la vía directa nada se dice. Además, el texto legal no solo debería referirse a medios magnéticos, sino a todo tipo de soportes multimedia capaces de reproducir la palabra, el sonido y la imagen.

Otro tema relevante se refiere a los jueces de control, figura creada con la reforma en materia de justicia penal. Los jueces de control participan a lo largo del proceso, excepto en las etapas de juicio oral y ejecución, y entre sus funciones destaca que deben resolver los requerimientos del Ministerio Público que puedan violar los derechos fundamentales del imputado o indiciado, tales como la orden de aprehensión y la intervención de comunicaciones. En este sentido, se debe determinar si los jueces de control en el procedimiento penal ejercen alguna forma de control constitucional, ya que son competentes para proteger los derechos fundamentales. Dicho de otra manera, se debe dilucidar si los jueces de control tienen jurisdicción constitucional u ordinaria, a fin de evitar confusión (cfr. Castillo 2012 y; Ferrer y Sánchez 2007).

### Régimen de la Policía

La reforma constitucional a la justicia penal implica tres grandes cambios en el régimen de la policía: la nueva atribución en materia de investigación de delitos, la profesionalización de todas las instituciones de seguridad pública y la coordinación que debe existir con el Ministerio Público en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). En este sentido, la reforma obliga a modificar el paradigma de la policía

en general para que no sólo actúe de manera inercial en su función investigadora, sino como un ente profesional de la seguridad pública dentro del SNSP. Ello exige repensar el modelo policial que el país requiere.

En particular, los agentes de la policía preventiva son el primer eslabón en el nuevo proceso penal acusatorio, toda vez que, como primer responsable, a ellos corresponde preservar y custodiar el lugar de intervención (o la escena del crimen), a fin de evitar cualquier acción indebida que cause la pérdida o contaminación de los indicios o evidencias. También deben llevar a cabo las puestas a disposición de las personas u objetos relacionados con el delito cometido ante el Ministerio Público; y en ocasiones, efectuar la recolección de dichos indicios o elementos probatorios, garantizando su integridad, entre otras funciones. Por tanto, si la policía preventiva no está capacitada para realizar estas tareas, se corre el riesgo de que los juicios penales no se sustenten en evidencias íntegras y que el juez carezca de suficientes elementos que le permitan decidir de manera correcta o con mayor certeza.

No sobra repetir que la reforma en materia penal modificó el régimen constitucional de la seguridad pública y que dio origen a la actual Ley General del SNSP. Este nuevo paradigma legal en el ámbito de la seguridad pública introdujo algunos cambios notables, tales como: la prohibición de reinstalar a un elemento policial separado del servicio aún cuando en juicio se demuestre su inocencia; y la figura del control de confianza, por medio del cual quedan separados constantemente policías del servicio (y donde la eficacia de los propios controles no ha sido probada). Igualmente, se estableció como requisito de permanencia en el servicio policial contar con bachillerato. La capacitación y la profesionalización son ahora dos de los ejes más importantes para la definición de un nuevo perfil policial. No obstante, la realidad muestra otra cara. Los policías, en general, siguen mal preparados en materia de derechos humanos y en el funcionamiento del nuevo sistema acusatorio:

Tal panorama [la falta de capacitación de las policías] es perturbador y es razonable suponer que el retraso en la profesionalización de los cuerpos policiales ha sido un factor decisivo en la prolongación y agudización de la crisis que padece el país en materia de seguridad pública.

Infortunadamente es previsible que en los estados con retraso en la profesionalización de sus policías y abrumados con grandes problemas de seguridad y deuda pública se termine concretando la reforma [de justicia penal] al vapor y, por lo tanto, con errores y omisiones graves.

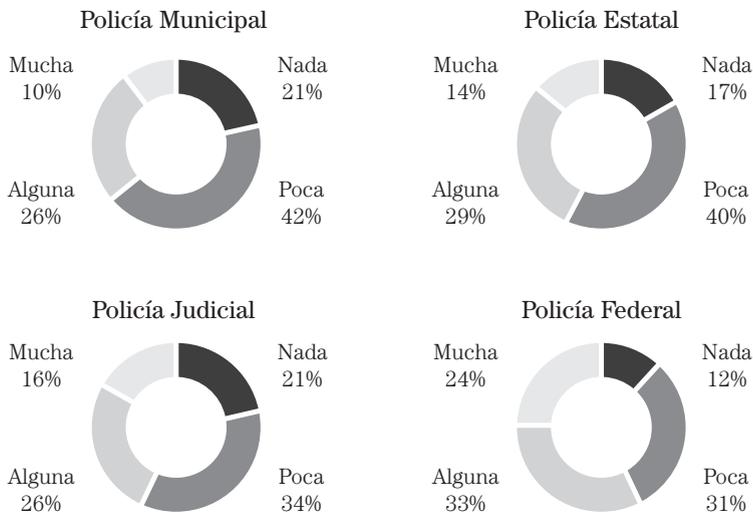
Puede inferirse que los avances deplorables en la profesionalización de los cuerpos policíacos se deben a una mala planeación, si la hubo, y a una administración deficiente. Debieron tomarse las medidas adecuadas para que los avances en la concreción de la reforma en materia de policía se dieran de manera armónica y sin los grandes desfases que presentan ahora (PUDH-UNAM, 2013:9).

La falta de profesionalización y de buen desempeño de las corporaciones policiales es un problema añejo, el cual ha generado una crisis de confianza entre la sociedad mexicana. La gráfica 7 muestra los niveles de confianza entre la población adulta a nivel nacional, donde 63% señala que confía poco o nada en las policías municipales, 57% expresa lo mismo sobre las policías estatales y 55% lo indica en relación con las policías ministeriales o judiciales; sólo la Policía Federal exhibe niveles ligeramente más elevados de confianza (43% confía poco o nada en esta corporación). Como respuesta al problema de falta de confianza, Juan Salgado explica que la acción más frecuente en otros países ha sido la generación de esquemas de policía comunitaria o de proximidad:

La mayoría de los modelos de policía de proximidad alrededor del mundo se basan en mejorar la calidad de los contactos entre policías y ciudadanos; generar canales de comunicación amplios y directos para fomentar la denuncia del delito por parte de los ciudadanos; así como generar mejor información y propiciar condiciones de transparencia de parte de los policías.

[...] Sin embargo, los modelos de policía comunitaria no sólo implican la mayor cercanía entre policías y ciudadanos, sino una transformación radical en los procesos de toma de decisiones en las instituciones policiales: requieren que la mayor parte de las decisiones en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por los oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía (Salgado, 2009:5).

Gráfica 7. Nivel de confianza en las policías entre la población de 18 años y más.



Fuente: Datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Inegi, 2016).

Debe repensarse cómo adecuar la realidad con la pretensión de la reforma. En especial, cómo crear una verdadera carrera policial donde los agentes, más que actuar de modo empírico, sean al menos técnicos en criminalística y profesionales de la seguridad pública. La oferta de planes y programas especializados en materia policial es casi nula en nuestro país (las universidades han quedado fuera de estos procesos de capacitación). Incluso cabría considerar la creación de un nuevo paradigma policial con el perfil requerido, donde se garanticen los derechos de los elementos policiales y se les otorgue estabilidad en su empleo, sin que se abuse de los exámenes de control de confianza.

En el diagnóstico y propuesta de reforma a la polici a realizados por el Programa Universitario de Derechos Humanos se recomienda el siguiente ‘mapa de ruta’ para la implementación de la reforma policial (PUDH-UNAM, 2013:10):

1. Integrar equipos de trabajo con representantes del Gobierno federal y de las entidades federativas, y con especialistas de los sectores académicos, público y privado;

2. Diagnóstico preliminar llevado a cabo mediante el estudio sistémico integral de los aspectos principales del problema: profesionalización, dignificación laboral, recursos, mando único, vigilancia y control, policía comunitaria y reingeniería de la gestión;
3. Identificación, en cada uno de tales aspectos, de las necesidades y problemas, y de los recursos y medidas adecuadas y suficientes para atenderlos de manera oportuna, integral y eficiente;
4. Formulación de programas de trabajo por objetivos, por cada uno de los aspectos señalados y por cada entidad federativa, con calendarios de actividades y fechas límite para la consecución de cada objetivo. Estos programas deben publicarse y someterse al análisis de especialistas y a la opinión pública;
5. Plan permanente de evaluación y detección oportuna de errores, omisiones y retrasos, y de medidas inmediatas de corrección. Este plan debe tomar en cuenta las críticas de los especialistas y de la opinión pública;
6. Entrega final y publicación de resultados para someterlos a prueba empírica y a la crítica de los especialistas y de la opinión pública; y
7. Correcciones y ajustes finales, y puesta en marcha de la reforma.

### Incorporación de la jurisprudencia en la legislación

La jurisprudencia es la interpretación de la ley que emiten jueces al resolver asuntos puestos a su consideración, la cual resulta obligatoria para otros jueces de menor jerarquía, por lo que permite resolver lagunas y controversias que se presentan en el orden jurídico.

Desde el inicio de la vigencia de la Reforma a la Justicia Penal, los tribunales federales competentes para sentar jurisprudencia han venido resolviendo diversas cuestiones procedimentales. Lo cual es aún más relevante al considerar que las leyes reglamentarias de la reforma se han ido aprobando durante los ocho años de plazo previsto en la reforma, sin que haya concluido esta labor legislativa.

Entre los temas más importantes del nuevo sistema penal acusatorio, respecto de los cuales se ha sentado jurisprudencia, se encuentran los siguientes: auto de vinculación a proceso, apelación, juicio de amparo

penal, juez de control, principios rectores del nuevo sistema de justicia penal, prisión preventiva, pruebas, procedimiento abreviado y carpeta de investigación.

Es recomendable una labor de colaboración entre los órganos legislativo y judicial para que las reglas jurisprudenciales de carácter procedimental, que han derivado del nuevo sistema de justicia penal, se incorporen a la legislación correspondiente.

### Capacitación de la abogacía

Es indiscutible la importancia que los abogados defensores tienen en el nuevo sistema acusatorio como representantes de los intereses de las personas sujetas a un proceso penal. Ello exige que los profesionales del derecho conozcan el nuevo marco jurídico que regula los juicios penales.

No obstante, muchos litigantes desconocen las nuevas disposiciones en materia de juicios orales en el ámbito penal. Además, los abogados necesitan desarrollar nuevas habilidades tales como sintetizar ideas y argumentar oralmente. La carencia de estos conocimientos y habilidades va en detrimento directo de sus defendidos, quienes quedan a merced de abogados carentes de preparación.

Una medida para corregir esta situación, no solo en el ámbito penal sino en cualquier área procesal, consiste en mejorar los criterios de estandarización y certificación para las escuelas de Derecho, a fin de que los abogados puedan acudir a ellas para actualizarse bajo estándares similares.

### Régimen de excepción de derechos

Un aspecto controversial de la Reforma a la Justicia Penal, que es necesario revisar y evaluar detalladamente, fue el encubramiento constitucional del régimen especial para el combate a la delincuencia organizada (discutido en el capítulo 4 del presente trabajo). Este régimen reserva facultades punitivas y de índole represivo para el Estado en su actuación en contra de las personas investigadas por delitos relacionados con el crimen organizado. Los antecedentes internacionales del mismo se encuentran en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000.

Este régimen restringe los derechos de las personas involucradas en procesos penales, especialmente a través de medidas cautelares de excepción (establecidas en la Constitución con la reforma de 2008). La aplicación de estas medidas ha mostrado ser expansiva más allá del régimen especial, de tal manera que no sólo se restringen a delitos de delincuencia organizada y narcotráfico, sino que se utilizan en un multiplicitad de delitos considerados *graves*. De entre estas medidas destacan las siguientes:

- el arraigo;
- la prisión preventiva oficiosa;
- la extinción de dominio o confiscación de bienes a favor del Estado, donde se transfiere la carga de la prueba a la persona imputada.

Es muy relevante hacer notar que no existen evaluaciones oficiales disponibles al público sobre el uso y la eficacia de estas medidas cautelares de excepción. Si para la implementación del nuevo sistema de justicia existen muy pocos datos oficiales útiles para que la sociedad pueda evaluar los resultados de la reforma, en el caso de estas medidas se tiene aún menos información disponible.

## 6.2 Tareas en el marco de los diagnósticos originales

Las tareas pendientes en materia de justicia penal también pueden revisarse desde el marco de referencia que brindan los diagnósticos que motivaron la reforma. En especial, bajo la perspectiva de reforma integral recomendada en el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, publicado en 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONUDH, 2003; reseñado en el capítulo 2 del presente trabajo). Otra perspectiva relevante, sino es que indispensable, la brinda la iniciativa legislativa presentada por la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso Legal (reseñada en el capítulo 3). Dada la amplitud y precisión de ambos documentos, la labor de contrastar puntualmente todas sus recomendaciones y propuestas de reforma excede el objetivo y la extensión del presente trabajo. Aún así, uno de nuestros motivos para incluir los listados de los capítulos 2, 3 y 4 fue, precisamente, facilitar esta tarea para investigaciones futuras.

En el presente trabajo decidimos priorizar una discusión final sobre los impactos positivos de una posible transformación integral de la justicia sobre el desarrollo nacional (plasmada en el capítulo final, a modo de epílogo), por inscribirse este trabajo dentro de una colección de estudios sobre las reformas estructurales en México. No obstante, nos parece sumamente relevante recomendar, para próximos estudios, la revisión exhaustiva de las tareas pendientes derivadas de los diagnósticos que motivaron el inicio de la transformación de la justicia penal en México. La presente sección tiene como finalidad motivar discusiones futuras sobre estas tareas pendientes e, idealmente, fomentar la elaboración de estudios al respecto.

Desde la perspectiva integral que brinda el *Diagnóstico* de ONUDH (2003), se pueden identificar numerosas tareas pendientes, tanto en los ámbitos de procuración e impartición de justicia como en relación con la justicia para adolescentes, el sistema penitenciario y la ejecución de penas, la eliminación de la tortura y de las ejecuciones extrajudiciales, así como en cuestiones de desaparición forzada de personas y atención de crímenes del pasado (cuadro 9).

### Procuración e impartición de la justicia penal

En los ámbitos de procuración e impartición de justicia existen diversas tareas pendientes desde una perspectiva integral de transformación de la justicia mexicana. Por principio, aún falta concretar la autonomía del Ministerio Público con respecto del Poder Ejecutivo, así como establecer y concretar la autonomía de los servicios periciales y forenses del propio Ministerio Público y, en algunos casos, del Poder Judicial local; de igual manera, aún falta concretar la independencia de los tribunales administrativos del Poder Ejecutivo y su adhesión al Poder Judicial, así como establecer y concretar la autonomía del Consejo de la Judicatura para que cumpla con sus funciones de vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación (ONU DH, 2003:12-15). En otras palabras, aún falta mucho por hacer en la construcción de un esquema de pesos y contrapesos dentro del sistema de justicia en México.

### Cuadro 9. Principales recomendaciones de Naciones Unidas que aún representan tareas pendientes en la transformación integral del sistema de justicia en México.

Principales recomendaciones	Principales recomendaciones
<p><i>Procuración e impartición de justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar detenciones arbitrarias, establecer cadenas de custodia y mejorar la investigación forense*</li> <li>• Reducir la prisión preventiva</li> <li>• Independizar y fortalecer la defensoría pública</li> <li>• Establecer constitucionalmente la autonomía del Ministerio Público**</li> <li>• Autonomía de los servicios periciales</li> <li>• Autonomía del Consejo de la Judicatura</li> <li>• Independencia de los tribunales administrativos</li> </ul>	<p><i>Desaparición forzada y crímenes del pasado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acatar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas</li> <li>• Prever en la legislación civil un régimen jurídico para la desaparición forzada</li> <li>• Reglamentar las indemnizaciones</li> <li>• Crear una Fiscalía Especial</li> <li>• Comisiones independientes para crímenes del pasado</li> <li>• Limitar el fuero militar</li> <li>• Registros públicos de personas detenidas y personas desaparecidas*</li> </ul>
<p><i>Sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un catálogo propio de delitos</li> <li>• Elevar a rango constitucional las disposiciones fundamentales relativas a la justicia de menores*</li> <li>• Establecer en la Constitución las garantías procesales de los menores*</li> </ul>	<p><i>Sistema penitenciario</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer en todas las entidades federativas tribunales federales penitenciarios*</li> <li>• Adoptar una política decisiva contra la privatización de los centros penitenciarios del país</li> <li>• Reducir la carga que impone el abuso de la prisión preventiva al sistema penitenciario.</li> <li>• Mejorar la situación de las mujeres y de sus hijos en las penitenciarias</li> <li>• Modificar el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social</li> <li>• Expedir instructivos correspondientes, por ejemplo de visita, custodia, seguridad e ingreso</li> <li>• Regular el procedimiento para imponer medidas de seguridad a las personas inimputables</li> </ul>
<p><i>Tortura y ejecuciones extrajudiciales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acatar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura</li> <li>• Establecer la tutela anticipada</li> <li>• Regular la rehabilitación de las víctimas</li> <li>• Reformar la justicia penal*</li> </ul>	
<p><i>Juicio de Amparo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos <i>erga omnes</i>: ampliar la protección de la justicia constitucional a personas diferentes a los quejosos.</li> </ul>	<p><i>Justicia militar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar a garantía constitucional el acceso a la jurisdicción penal no militar para las víctimas civiles.</li> <li>• Adscribir la justicia militar al Poder Judicial.</li> </ul>

Notas: \*estas tareas ya han sido iniciadas pero aún falta mucho por concretarlas y consolidarlas.

\*\* La autonomía constitucional del Ministerio Público se estableció en la denominada reforma político-electoral, publicada en el *Diario Oficial* el 10 de febrero de 2014, pero aún hace falta implementar este cambio y concretar su autonomía.

Fuente: Elaboración propia con base en Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (ONUDH, 2003).

El propio ejercicio de la acción penal adquiere un papel preponderante en la construcción de un sistema con pesos y contrapesos. En este sentido, vale la pena remarcar que la iniciativa de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso Legal (SAD, 2008) incluyó una propuesta más amplia con respecto de lo aprobado en la reforma, en la cual se contemplaba facultar a particulares y funcionarios de órganos públicos a ejercer la acción penal según ciertos requisitos señalados en la ley (cuadro 10). Otro ejemplo relevante es la supervisión judicial en las medidas alternativas de solución de controversias. En la propuesta de la Red a favor de los Juicios Orales se contemplaba la supervisión judicial para *toda* medida alternativa y se enfatizaba la reparación del daño a las víctimas, así como la necesidad de contar con su consentimiento previo y expreso en relación con esta reparación (cuadro 11).

Cuadro 10. Ejercicio de la acción penal: diferencias entre lo propuesto en la iniciativa de la Red a favor de los Juicios Orales de 2006 y lo aprobado en la reforma constitucional de 2008.	
Iniciativa de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el debido Proceso Legal (2006)	Reforma constitucional en materia de justicia penal (2008)
<p><i>Artículo 21 (primer párrafo)</i>                      [...] Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, cumpliendo con los requisitos que señale la ley; en los casos en que un delito se deba perseguir por querrela de los directamente afectados, solamente estos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. No será necesaria la querrela para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio del cargo o con ocasión del mismo, o para aquellos que afecten al interés general, en cuyo caso cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial.</p>	<p><i>Artículo 21 (segundo párrafo)</i>                      El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma presentada por la Red a favor de los Juicios Orales (SAD, 2008) y el decreto de reforma en materia de justicia penal (DOF, 18/6/2008).</p>	

**Cuadro 11. Supervisión judicial a las soluciones alternativas: diferencias entre lo propuesto por la Red a favor de los Juicios Orales de 2006 y lo aprobado en la reforma constitucional de 2008.**

Iniciativa de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el debido Proceso Legal (2006)	Reforma constitucional en materia de justicia penal (2008)
<p><i>Artículo 17 (quinto párrafo)</i> En los asuntos del orden penal se admitirán soluciones alternativas en las que siempre se asegure la reparación del daño generado a la víctima, si ello fuera posible y necesario, conforme lo determine la ley. Toda medida alternativa al juicio estará sujeta a supervisión judicial y deberá contar con el consentimiento previo y expreso del ofendido por lo que hace a la reparación del daño.</p>	<p><i>Artículo 17 (tercer párrafo)</i> 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.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma presentada por la Red a favor de los Juicios Orales (SAD, 2008) y el decreto de reforma en materia de justicia penal (DOF, 18/6/2008).</p>	

Dentro del esquema de pesos y contrapesos el papel de la Defensoría Pública es de suma importancia. El diagnóstico de ONUDH (2003:13) señala la necesidad de fortalecer esta institución, particularmente a nivel estatal, mediante un sistema de concentraciones entre el Ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas, con el objetivo último de igualar las condiciones de los fiscales y los defensores al momento de encontrarse frente ante el juez. La propuesta normativa que se indica en este diagnóstico es la siguiente:

Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no tiene la posibilidad de acceder a un abogado particular. Las y los defensores públicos en las entidades federativas deben ser correctamente remunerados y encargarse de un volumen de trabajo razonable. Han de contar con licenciatura en derecho y haber recibido la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio (p. 14).

La Defensoría Pública representa un ejemplo importante sobre la evolución de las discusiones sobre la transformación de justicia en México porque, con el correr de los años, se han generado propuestas alternativas sobre la mejor forma de lograr su independencia y garantizar el presupuesto necesario para el adecuado desempeño de sus funciones. Una

línea de investigación promisorio, para estudios futuros, consiste no sólo en identificar tareas pendientes sino en encontrar propuestas recientes que den solución a las mismas. Para el caso específico de la Defensoría Pública bien vale la pena citar en extenso la propuesta de Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo Meyer-Serra (2014), la cual representa una solución concreta y conjunta a los problemas de falta de autonomía y de carencias presupuestales:

En el nuevo contexto del país, la CNDH [Comisión Nacional de Derechos Humanos] debería servir para garantizar a los más vulnerables el acceso real y efectivo a un tribunal. Mientras que la CNDH tiene un alto presupuesto, gran visibilidad y autonomía constitucional, hoy tenemos defensorías públicas de papel, sin presupuesto, sobrecargadas de trabajo y olvidadas por todos. Estas instituciones no cuentan con una plataforma básica para garantizar una defensa legal efectiva a quienes no tienen dinero para contratar a un abogado. Pero, paradójicamente, tenemos comisiones de derechos humanos que cuestan mucho más que instituciones equivalentes en América Latina, con abogados bien formados y bien remunerados. Así, para los pobres, no hay defensorías ni acceso a un tribunal pero sí, en cambio, comisiones de derechos humanos caras pero ineficaces [...] para los miles que no pueden contratar un abogado, las violaciones a sus derechos humanos en el mejor de los casos, ya que como vimos las recomendaciones son escasas, se protegen con una declaración de la CNDH que no vincula ni sanciona a nadie y que es frecuente que las autoridades no la acaten [...]

Hay que crear defensorías públicas que amplíen el acceso a la justicia de los muchos mexicanos que no cuentan con dinero ni recursos para pagar un abogado en al menos dos ámbitos: casos penales y violación de derechos humanos. Para ello hay que analizar la viabilidad de que las comisiones de derechos humanos se transformen en las defensorías públicas de nuestro país fusionando en la CNDH al Instituto Federal de la Defensoría Pública y replicar esto a nivel de las entidades federativas [...]

El punto central es que las comisiones de derechos humanos deben dejar de ser meros órganos que sólo declaran violaciones de los derechos humanos de quienes no tienen otro mecanismo de defensa y comiencen a ser instituciones cuya principal tarea sea garantizar el acceso a la justicia de quienes no cuentan con los recursos para contratar un abogado.

Las ventajas de usar las actuales comisiones de derechos humanos como las defensorías de oficio son muchas:

- Dado el alto presupuesto que ya tienen, el costo de crear o fusionar en ellas defensorías públicas disminuye sustancialmente. Sobre todo porque hoy las comisiones hacen tantas tareas, como dar cursos, publicar libros, que pueden ser eliminadas sin mayor costo para la sociedad.
- Las comisiones de derechos humanos son órganos constitucionales autónomos. Una defensoría pública digna de ese nombre necesita ser un órgano autónomo. Ello permite que ni el Judicial ni el Ejecutivo sean juez y parte.
- Las comisiones de derechos humanos son instituciones en donde laboran principalmente abogados, los cuales, es de suponer, tienen cierta vocación por la defensa de los más débiles. Es parecido el perfil profesionalista que necesita una defensoría pública, por lo que son combinables.

No es fácil reformar instituciones con tanto peso político y presupuestal como las comisiones de derechos humanos. No sólo por la resistencia burocrática a cualquier cambio, sino porque detrás de todos esos cursos, libros y otros gastos análogos, hay una red de actores, desde académicos hasta ONG que ganan un apoyo presupuestal en su relación con la actual CNDH. Sin embargo, el retorno para la sociedad de una reforma como ésta es enorme: mecanismos de protección efectiva para los mexicanos más desprotegidos. Esto no sólo es de elemental justicia, sino ayudaría a mejorar la capacidad de gestión del Estado de la conflictividad social, lo cual es de primordial importancia para el desarrollo y prosperidad de nuestro país (pp. 19-20).

Los ejemplos anteriores sirven para ilustrar la amplitud y la variedad de tareas pendientes en la reforma integral de la justicia penal, más aún en la transformación general del sistema de justicia mexicano. Identificar y precisar estas tareas, así como algunas de las soluciones propuestas, conformaría un nuevo diagnóstico para dar inicio a otro frente amplio de reformas. Esperamos que en el futuro próximo se sumen esfuerzos para realizar este tipo de diagnóstico.

Antes de cerrar esta sección nos parece importante remarcar, por ser un tema vigente y polémico en la agenda nacional, que el análisis riguroso y la evaluación pública del arraigo, de la prisión preventiva oficiosa y del régimen especial contra la delincuencia organizada, son tareas pendientes

de la propia reforma de 2008. De hecho, su limitación y reducción representan una tarea pendiente a partir del diagnóstico de ONUDH (2003):

La adopción de un sistema acusatorio sin reducir los supuestos de prisión preventiva causaría efectos contrarios a los buscados, dado que en un sistema de tipo acusatorio se parte de la premisa de reducir la etapa pre-procesal (averiguación previa) para ampliar la fase jurisdiccional. Por lo tanto, si no se reducen los supuestos de prisión preventiva, el resultado de un cambio procesal en el sentido señalado sería el de un mayor número de personas encarceladas.

Por otra parte, debe reconocerse que la prisión preventiva es un obstáculo para el ejercicio de una defensa adecuada, particularmente cuando la persona procesada está detenida en un lugar distinto al de su domicilio y carece de los recursos para buscar y presentar medios de prueba en su defensa (p. 13)

#### 2.1.1.14 Propuestas normativas [...]

- Reducir los supuestos constitucionales para imponer la prisión preventiva y establecer su improcedencia en los casos en que la penalidad a imponerse admita la posibilidad de una pena sustitutiva a la de prisión.
- Regular la reparación del daño para los casos en que se impone la prisión preventiva como consecuencia de una actuación dolosa o negligente de las autoridades.
- Derogar las disposiciones legales que permiten la imposición del arraigo en detrimento del derecho a la libertad personal reconocido en la Constitución (p. 14).

Así como el diagnóstico de ONUDH recomendaba reducir los supuestos constitucionales para imponer prisión preventiva, la iniciativa de la Red a favor de los Juicios Orales (SAD, 2008) enfatizaba el carácter excepcional de esta medida. En contraste, la reforma aprobada no sólo dejó un amplio número de supuestos que permiten imponer la prisión preventiva, sino que además estableció su carácter oficioso o 'automático' para una amplia gama de delitos, incluyendo aquellos en contra de la seguridad de la nación y del libre desarrollo de la personalidad y de la salud (cuadro 12). Es una tarea pendiente indispensable evaluar los resultados de establecer el carácter oficioso de la prisión preventiva para una amplia gama de delitos.

### Cuadro 12. Prisión preventiva: diferencias entre lo propuesto por la Red a favor de los Juicios Orales de 2006 y lo aprobado en la reforma constitucional de 2008.

Iniciativa de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el debido Proceso Legal (2006)	Reforma constitucional en materia de justicia penal (2008)
<p><i>Artículo 18 (quinto párrafo)</i> Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. En ningún caso se impondrá la prisión preventiva tratándose de delitos en los que se admita la posibilidad de sustituir la pena de prisión por una distinta.</p> <p><i>Artículo 20 (apartado A, fracción I)</i> [...] La prisión preventiva sólo podrá decretarse excepcionalmente, cuando a juicio del juez o Tribunal de la causa exista riesgo fundado de fuga, de obstrucción al desarrollo de proceso o de que el imputado cometa un delito.</p>	<p><i>Artículo 19 (segundo párrafo)</i> El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma presentada por la Red a favor de los Juicios Orales (SAD, 2008) y el decreto de reforma en materia de justicia penal (DOF, 18/6/2008).</p>	

El régimen de excepción o restricción de derechos para el combate a la delincuencia organizada también debe ser evaluado. La revisión y valoración más inmediata se relaciona, obviamente, con los resultados obtenidos a partir de este régimen en el avance o la contención y reducción de grupos de delincuentes organizados (y los delitos a los que se asocia comúnmente este tipo de concepto). Pero es indispensable evaluar este régimen, también, en relación con las violaciones a derechos humanos que este marco restrictivo y punitivo pudiera ocasionar.

### Los otros muchos ámbitos de tareas pendientes

Como puede observarse en el cuadro 9, la lista de tareas pendientes en materia de justicia en México es amplísima. La reforma de 2008 fue apenas un primer paso en esta transformación. Aún falta mucho por hacer en los siguientes ámbitos (ver también el listado de recomendaciones de la sección 2.1 del presente trabajo):

- Construir y consolidar el sistema de justicia para adolescentes conforme a la recientemente promulgada Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes;

- Implementar y consolidar la transformación del sistema penitenciario conforme la recientemente promulgada Ley Nacional de Ejecución Penal;
- Diseñar, planear, reglamentar e implementar una política decisiva en contra de la privatización de los centros penitenciarios del país;
- Planear e implementar las necesarias adecuaciones del Juicio de Amparo, no sólo en lo que refiere a su armonización con el nuevo sistema acusatorio, sino también en otros aspectos relevantes tales como el efecto *erga omnes* (ampliar la protección de la justicia constitucional a personas diferentes a los quejosos);
- Llevar a cabo una amplia gama de acciones en contra de la práctica de la tortura y de las ejecuciones extrajudiciales;
- Atender de manera inteligente y decidida la grave problemática de la desaparición forzada de personas;
- Concretar y consolidar la transformación de la justicia militar, para que esta cumpla con su función de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los propios militares y de la población en general.

### 6.3 Monitoreo & Evaluación

En las auditorías de la ASF y en las evaluaciones de CIDAC los aspectos peor evaluados de la implementación de la reforma, donde incluso se tuvieron *Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias*, fueron las prácticas de rendición de cuentas, monitoreo y evaluación (secciones 5.2 y 5.3 del presente trabajo). En general en México, aunque contamos diversos mecanismos de información consolidados y reconocidos a nivel internacional, en el caso particular del sistema de justicia no sólo tenemos poca información estadística útil para la evaluación del sistema, sino que incluso hemos tenido retrocesos.

En la sección 2.2 discutimos el ya famoso diagnóstico de Guillermo Zepeda (2004) sobre la justicia penal, en el cual identifica a la averiguación previa como el nodo central o ‘corazón de la impunidad’ en México. Este diagnóstico cimbró las percepciones académicas sobre el funcionamiento de la justicia y mostró los graves problemas de gestión y administración en el sistema de justicia mexicano. Sin embargo, una de las fuentes estadísticas utilizadas por Zepeda fue cancelada en años recientes, las Estadísti-

cas Judiciales en Materia Penal (ver esquema 1), sin que se haya llegado a consolidar, hasta ahora, un proyecto estadístico que recopile la misma información. La historia de esta suspensión o cancelación de una fuente estadística ya consolidada y útil para evaluar la justicia penal representa un buen ejemplo de retrocesos en las prácticas de rendición de cuentas.

Las Estadísticas Judiciales en Materia Penal (EJMP), utilizadas por Guillermo Zepeda para cuantificar los problemas de impunidad en México, fue suspendida en años recientes por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Por este motivo no es posible actualizar el diagnóstico de Zepeda para evaluar, utilizando la misma metodología y los mismos criterios, los resultados de la Reforma a la Justicia Penal. Con la decisión de Inegi se perdió la comparabilidad de las series históricas digitales de esta fuente (que datan desde 1997 hasta 2012), así como con sus datos impresos son series históricas de poco más de 30 años de antigüedad. El Inegi ha argumentado que la suspensión de este proyecto estadístico se debió a que fue sustituido por otro más amplio y *confiable*:

[Funcionarios del Inegi] Advirtieron que el Censo Nacional de Impartición de Justicia (CNIJE), mecanismo que sustituye al proyecto de Estadísticas en Materia Penal (EJMP), representan una fuente mucho más amplia y confiable de información estadística que permite medir el fenómeno de la justicia de forma integral [...]

De acuerdo con la comparación de instrumentos, en lo que se refiere a procesados en expedientes del 2012, mientras la EJMP lograron captar 163 mil 446 procesados, el CNIJE captó 238 mil 290, es decir, un 45 por ciento más.

De acuerdo con los funcionarios, esta diferencia se explica, en parte, porque los cuestionarios del proyecto de EJMP se entregaban a los juzgados y los llenaba cualquier persona, mientras que la información del Censo es validada por la firma del presidente del Poder Judicial Estatal (Garduño, 14/12/2014).

Una refutación sencilla a la afirmación de que el nuevo proyecto es ‘más amplio’, es que ahora es imposible actualizar las series históricas aquí mostradas. Esto porque ya no se generan datos comparables con el mismo nivel de desagregación (es decir, se ha perdido información desagregada). La afirmación de que ahora se captan “45% más” personas procesadas obedece a que las EJMP captaban exclusivamente procesados en juicios de primera instancia y mientras que el CNIJE no capta cifras desagregadas, por lo que reporta números de procesados de *cual-*

*quier* instancia (entre sus cifras de procesados se cuentan personas que ya han sido sentenciadas una vez, han apelado y han logrado iniciar un segundo proceso y, es imposible diferenciarlas de las personas que no han recibido sentencia alguna). De hecho, las cifras que se mencionan hacen evidente la imposibilidad de examinar datos desagregados. La suspensión de las EJMP implicó pérdidas de información que aún no han sido resarcidas. Entre otras pérdidas importantes se tiene que:

- Se limitaron las posibilidades de análisis desagregados y cruces de variables. Es ahora imposible, por mencionar un ejemplo, conocer el sexo y la edad de las personas enviadas a prisión preventiva por distintos tipos de delitos pues se ha limitado la clasificación de delitos y se ha perdido la capacidad de cruzar variables (porque los nuevos censos sólo captan cifras agregadas).
- Se perdieron diversas características de las personas procesadas y sentenciadas, de los principales delitos materia de consignación, y de todos los delitos registrados. Entre otras características, se ha perdido la fecha (mes y año) de ocurrencia de los delitos; la condición de reincidencia; etcétera.

Junto con la desaparición de las EJMP se suspendió la actualización de una clasificación detallada de 845 delitos, homologada a todos los códigos penales y leyes que tipificaban delitos: la *Clasificación Estadística de Delitos* (CED; Inegi, 2013). La CED fue substituida por la *Norma Técnica para la Clasificación de Delitos del Fuero Común* (DOF, 21/12/2011), cambio que también implicó una pérdida importante de información. La CED clasificaba 845 delitos de ambos fueros (común y federal), agrupables en cuatro niveles de agregación para facilitar el análisis (clase de delitos, grupos unitarios, subgrupos y grupos principales), mientras que la Norma Técnica sólo considera 33 delitos del *fuero común* agrupados en un solo nivel de agregación (bien jurídico afectado).

Con respecto a la *confiabilidad* de los datos, ésta es una discusión más técnica pero muy relevante para muchas discusiones actuales. La confiabilidad de los datos es la cuestión de fondo, que subyace y en muchos casos decide los debates actuales sobre impunidad, homicidios, incidencia delictiva, desaparición de personas, etcétera. Por este motivo vale la pena adentrarse en esta cuestión, no sólo por la mera sustitución de las EJMP, sino porque este cambio permite ejemplificar una de las discusiones más relevantes, pero poco conocidas, de la evaluación de políticas gubernamentales.

mentales en general (esta discusión también es útil para aproximarse a temas como el aumento de homicidios y personas desaparecidas).

En la declaración de los funcionarios de Inegi, citada anteriormente, pareciera que la *confiabilidad* de las fuentes depende de la firma de la persona que valida la información; esto por su afirmación de que los formatos de las EJMP los llenaba “cualquier persona, mientras que la información del Censo es validada por la firma del presidente del Poder Judicial Estatal” (Garduño, 14/12/2014). No obstante, dicha afirmación resulta errónea por diversas razones. De entrada, su declaración es muy sencilla de refutar: los *Formatos de captación* de las EJMP<sup>5</sup> eran validados mediante el sello del juzgado y la *firma* del juez responsable (basta ver estos formatos para refutar la veracidad de su afirmación). En segunda instancia, pero de mucha mayor importancia: el problema de la *confiabilidad* de los datos va mucho más allá de la firma del funcionario designado como responsable, toda vez que debe depender primordialmente de mecanismos preestablecidos de revisión y validación de la información.

La única manera de evaluar la *confiabilidad* de la información es ingresar a las bases de datos y examinarlas a profundidad. Por eso es importante que las fuentes estadísticas permitan el libre acceso a sus bases y no se limiten a presentar tabulados (cuidando la confidencialidad de los datos personales, claro está). Por ejemplo, en relación con la evaluación del funcionamiento de la prisión preventiva sería relevante estudiar diversas características de la población dentro de los reclusorios, sin embargo, la Comisión Nacional de Seguridad sólo publica un cuadernillo con tabulados muy limitados.

La base de datos de las EJMP está disponible en la página web de Inegi, en la sección de Registros Administrativos, Estadísticas Históricas, bajo la nueva denominación de “Judiciales en materia penal”.<sup>6</sup> Los datos del CNIJE también están a disposición del público como parte de los Censos de Gobierno<sup>7</sup>. De tal manera que cualquier persona puede constatar por sí misma las pérdidas de información aquí mencionadas y confirmar que los datos de las EJMP eran más confiables que los del CNIJE. Sin embar-

5 <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx> (consultada el 20 de septiembre de 2016)

6 <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx> (consultada el 20 de septiembre de 2016)

7 <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx> (consultada el 20 de septiembre de 2016)

go, revisar bases de datos a detalle no es una tarea sencilla para quienes no acostumbran realizar esta actividad.

Por fortuna, existe un requerimiento *básico e indispensable* para las fuentes de información que puede servir como primer criterio formal para la evaluación de su calidad y *confiabilidad* (es decir, que puede servir como ‘regla del pulgar’ para las personas que no acostumbran trabajar con bases de datos). Este criterio es la publicación de un documento metodológico, en el cual se precisen de forma articulada *todos* los aspectos referentes a la recopilación y sistematización de sus datos. Sin este documento es imposible evaluar de manera rigurosa la calidad de los datos (esto porque revisar todos los aspectos metodológicos es el *primer paso* en la evaluación de la calidad de la fuente, es decir, es un requisito *necesario mas no suficiente* para *garantizar su confiabilidad*). En otras palabras, una fuente de información que no hace públicos *todos* sus aspectos metodológicos no es *confiable* porque no permite dar el primer paso en la evaluación de su calidad.

En este sentido es relevante remarcar que las EJMP publicaban cada año una *Síntesis Metodológica* (Inegi, 2012), mientras que los Censos de Gobierno carecen de un documento integral y sólo publican *algunos* aspectos metodológicos, tales como sus *Marcos Conceptuales* (p. ej., Inegi, 2015). Otro ejemplo, Inegi inició recientemente un proyecto complementario a los Censos de Gobierno denominado “Impartición de justicia en materia penal”, del cual tampoco se han publicado aún todos sus aspectos metodológicos (aunque se indican algunas características en su página web, no se tiene una *Síntesis metodológica*, ni la *Descripción de la base de datos*, ni el diseño de su “esquema homologado” de captación). Cabe señalar que este nuevo proyecto tampoco ofrece datos comparables que permitan actualizar las series de datos utilizadas por Zepeda (2004) para su diagnóstico de la justicia penal en México. Entre otros motivos porque sólo recopila información del fuero común y no permite cruzar características de las personas con las del delito principal (materia de consignación). También vale la pena mencionar que este criterio básico de publicar todos los aspectos metodológicos de las fuentes de información es relevante para otros temas tales como el registro de personas desaparecidas.

Otro aspecto relacionado con la generación de información para la evaluación de las políticas gubernamentales es la orientación principal de la fuente. Las fuentes de información se diseñan con cierta orientación, la cual define el tipo de datos que se recopilan. Por ejemplo, las EJMP

respondían a recomendaciones de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNSTATS, 2004). Mientras que los Censos de Gobierno se corresponden con las recomendaciones de UNODC (2010). De hecho, el Inegi inició desde 2008 una estrecha colaboración con UNODC, la cual se consolidó con un convenio de cooperación<sup>8</sup> firmado en el año 2010 (Inegi, 2010). Aún más, en el artículo IV.1 de este acuerdo se estableció la ‘aportación’ de Inegi a UNODC de un millón veinticuatro mil dólares para la implementación y ejecución de un ‘Centro de Excelencia’ para información estadística de gobierno, victimización y percepción del crimen (toda vez que este centro se estableció con dinero público mexicano, es pertinente realizar una evaluación pública de la información que ahí se genera). Pues bien, la orientación principal de las recomendaciones de UNSTATS y UNODC difieren notablemente (a pesar de que ambas forman parte del sistema de Naciones Unidas).

Las recomendaciones de UNSTATS enfatizaban el objetivo de organizar un *sistema nacional de estadísticas* en materia de justicia penal, mientras que UNODC enfatiza la recolección de *estadísticas administrativas*, a través de las cuales se busca evaluar la justicia penal desde la particular perspectiva de esta oficina (que es el cumplimiento de los tratados internacionales de prohibición de drogas y de combate al narcotráfico y otras formas de crimen transnacional organizado). Aunque ambas orientaciones no son necesariamente contrapuestas, en un contexto de recursos limitados sí implican una priorización diferenciada en la inversión de recursos (es decir, qué tipo de datos se prefieren recolectar y sistematizar). Revisar ejemplos concretos puede ayudar a clarificar esta discusión. Por ejemplo, el *enfoque sistémico* enfatizado por UNSTATS se hace evidente en las siguientes recomendaciones:

1.11 La investigación y el análisis de políticas se basan por lo general en *el criterio de que el delito es de carácter relacional, que para entenderlo se debe entender también el vínculo existente entre los cambios que se producen en el fenómeno de la delincuencia y los cambios experimentados en las condiciones sociales que configuran su forma y naturaleza y generan, mantienen, reducen o incrementan la tasa de criminalidad [...]*

1.13 b) Las estadísticas prestan el mayor grado de utilidad en el contexto de otras estadísticas o en relación con ellas. Esto tiene dos

8 <http://www.dgapi.snieg.mx/IdentidadInstitucional/Presencia%20Internacional/Convenios/Docs/UNODC.pdf> (consultada el 20 de septiembre de 2016)

consecuencias. La primera, que *las series cronológicas son por lo general más útiles e instructivas que una simple observación aislada*. La segunda, que *un cuerpo determinado de estadísticas cobra más sentido cuando se relaciona con otras estadísticas*, se refieran éstas o no al mismo tema, ya que eso subraya la importancia de la coordinación y armonización de conceptos, definiciones, clasificaciones, métodos y procedimientos (énfasis añadido; UNSTATS, 2004:3).

En contraste, UNODC enfatiza la medición de la *eficacia* de las instituciones relacionadas con la justicia penal. Esto concuerda con el mandato de esta oficina pues su principal interés es conocer la *eficacia* con que se cumplen los tratados internacionales que le dieron origen. Por ejemplo, las siguientes recomendaciones:

Sin lugar a dudas, *debería alentarse a todos los organismos de la justicia penal a que adoptasen indicadores de la eficacia* y establecieran los mecanismos de recopilación de datos necesarios para *vigilar el cumplimiento de dichos indicadores* [...]

Existen muy pocas jurisdicciones que hayan adoptado *indicadores para medir sistemáticamente la eficacia del ministerio público*. Los indicadores más habituales a ese respecto son los siguientes: [...] *La proporción anual de casos en los que los imputados se declaran culpables* [...] *La proporción anual de casos en que se dictó una sentencia condenatoria* [...] (énfasis añadido; UNODC, 2010: 11-12).

Puede ser que estos indicadores sean útiles para medir la eficacia de las fiscalías en países con sistemas de justicia legitimados. Pero en México, donde el sistema de justicia es ampliamente cuestionado, este tipo de indicadores no son los más pertinentes y adecuados. De hecho, los indicadores propuestos por UNODC son duramente criticados por organizaciones de la sociedad civil. Sin un sistema garante del debido proceso, altas proporciones de condenas no implican necesariamente eficacia en la investigación ministerial, también pueden implicar la incriminación frecuente de personas inocentes. Por ejemplo, Francisco Rivas del Observatorio Nacional Ciudadano escribió lo siguiente:

Al ejemplo que me refiero es a lo sucedido el pasado 25 de abril en el Estado de México. Fernando Ulises Cárdenas, Director de Litigación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), apareció en un video en el cual regaña a colaboradores de la procuraduría por el bajo porcentaje de sentencias condenatorias de imputados en la entidad. En dicho video el funcionario estatal insiste en que lo

importante para la PGJEM es la “estadística de efectividad”, es decir, cuántos casos se ganan en el poder judicial, que la excusa no puede ser que los agentes del ministerio público no pueden fabricar culpables, cuando eso es algo que siempre ha sucedido en la institución [...]

Indudablemente es importante reconocer que las declaraciones de Fernando Ulises Cárdenas no deben ser consideradas como irrefutables, que muy probablemente muchos ministerios públicos y policías ministeriales de la entidad han hecho y hacen un trabajo exhaustivo en tratar de brindar acceso a la justicia de las víctimas. Sin embargo, estas declaraciones sí deben ser tomadas como un asunto de suma trascendencia y preocupación, ya que muestran cómo se percibe el proceso de justicia por parte de algunos funcionarios y qué tipo de presión ejercen los mandos sobre los colaboradores de la institución (Rivas, 11/5/2016).

Así, mientras UNSTATS enfatiza la recolección de datos que permitan entender el carácter relacional de los delitos (tales como fecha y lugar de ocurrencia de todos los delitos, y sexo, edad, nivel educativo de todas las personas procesadas), UNODC enfatiza la recolección de datos que permitan medir la eficacia de gestión (tales como número de expedientes ingresados, y proporción de sentencias condenatorias). En este sentido es que la orientación de las fuentes implica la recolección de datos diferentes, *y los tipos de datos que se recolectan predefinen el tipo de evaluaciones que se podrán realizar posteriormente a las políticas gubernamentales*. Dados los cuestionamientos existentes a la procuración e impartición de justicia en México, sería recomendable, además de recuperar el enfoque sistémico recomendado por UNSTATS sobre el carácter relacional del delito, recopilar información que permitiera evaluar el respeto al debido proceso y la protección de otros derechos procesales.

Frente a este tipo de indicadores que miden la *eficacia* a través de números y proporciones elevadas de personas consignadas y condenadas, la sociedad civil organizada ha comenzado a proponer indicadores alternativos. Layda Negrete y Leslie Solís publicaron recientemente una de las propuestas más integrales para la evaluación de la justicia penal (México Evalúa, 2016). La motivación de estas investigadoras, para proponer una métrica alternativa, nació a partir de la propia reforma constitucional:

En 2008 se aprobó en México la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública [...] Su objetivo era modernizar y fortalecer las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia

en el país, a fin de contar con un sistema de justicia transparente y respetuoso de los derechos humanos, tanto de las víctimas como de los inculpados [...]

En este sentido, es fundamental que la investigación también esté enfocada a evaluar la calidad del sistema de justicia penal, particularmente desde la perspectiva de las víctimas y de los imputados, que son sus usuarios.

¿Por qué resulta esto relevante? Porque el objetivo del sistema de justicia penal no radica en aumentar el número de policías y patrullas. La razón para colocar la percepción de la ciudadanía al centro de la discusión es atribuirle al sistema de justicia penal la responsabilidad de proteger los derechos de los individuos. Son ellos quienes, desde su propia experiencia, tienen el poder de evaluar el grado en que el Estado cumple o no con dicho propósito (énfasis en el original; México Evalúa, 2016:5).

La propuesta de Negrete y Solís se conforma por siete índices relacionados con distintos ámbitos o dimensiones de la procuración y de la impartición de justicia. Para la construcción de algunos de estos índices, particularmente para la dimensión de la presunción de inocencia y del proceso penal justo, aún es necesario que el Inegi recopile el tipo de información necesaria para su construcción. De no existir esta información, Inegi, bajo un proceso de declaratoria de información de *interés nacional*, tiene la facultad de normar la generación y recopilación de los datos pertinentes (conforme sus facultades establecidas en el artículo 26 constitucional). Esto es relevante porque en ocasiones se arguye que ciertos datos no son generados por ninguna instancia o dependencia gubernamental, frente a lo cual es relevante remarcar que existen mecanismos legales por los cuales se puede establecer la obligación de generar datos estadísticos útiles para prácticas de rendición de cuentas y evaluación ciudadana (lo cual implica la obligación de superar carencias y deficiencias técnicas y tecnológicas buscando lograr una generación y sistematización satisfactoria de la información). La propuesta de estas investigadoras se conforma por las siguientes siete dimensiones, en las cuales se indican los aspectos que incluyen los índices más complejos (México Evalúa, 2016):

- Confianza en las instituciones de seguridad y justicia (incluye policías estatales, policías ministeriales, agentes del Ministerio Público y jueces);

- Tasa de homicidio (defunciones por homicidio por cada 100 mil habitantes);
- Porcentaje de delitos denunciados;
- Trato satisfactorio a las víctimas que acudieron a denunciar algún delito al Ministerio Público;
- Presunción de inocencia (idealmente debería incluir la probabilidad de que una persona arrestada sea sometida a prisión preventiva, la frecuencia y motivación del uso de la prisión preventiva como medida cautelar, el cumplimiento de las medidas cautelares alternativas, la duración de la prisión preventiva, y la legitimidad en el uso de la prisión preventiva);
- Proceso penal justo (idealmente debería incluir mediciones sobre el derecho a no ser torturado, el derecho a una defensa legal efectiva, y el derecho a contar con un juez imparcial);
- Cárcel digna y segura (incluye mediciones sobre el respeto a los derechos humanos y situaciones de gobernabilidad en los centros penitenciarios).

## 6.4 Riesgos y consolidación del sistema acusatorio

Para diversos actores relacionados con la reforma existe la preocupación de retrocesos, e incluso desarticulación de los avances logrados durante su implementación. Por citar un ejemplo ya publicado de esta discusión, vale la pena recordar que para los investigadores de CIDAC ya existía suficiente evidencia, desde principios de 2016, como para afirmar que la calidad del sistema de justicia penal que se alcanzaría al final del plazo de implementación no sería la prometida por la propia reforma constitucional. Como consecuencia lógica, dicho equipo de investigadores ya advertía sobre la necesidad de establecer mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación *después* de finalizado este plazo, los cuales deberán conllevar procesos de mejora continua del sistema de justicia penal. En otras palabras, la labor de implementación de la reforma, con su respectivo proceso de mejora continua, no debe terminar con el plazo establecido. Es necesario continuar por varios años más estas labores:

El corregir las deficiencias generadas por la improvisación y falta de objetivos concretos no es imposible. Es momento de (re)plantear la agenda nacional que no se planteó hace ocho años, una que trascienda 2016 y que busque que los recursos invertidos hasta el momento no se difuminen sino que constituyan las bases de lo que únicamente podrá ser una apuesta a largo plazo. Los procesos de mejora continua son esenciales en toda política pública y más cuando se trata de reformas estructurales, integrales y de cambios profundos que, en el caso de no alcanzar el éxito, vulneran el derecho de los mexicanos de contar con un sistema de justicia de calidad (López *et al.*, 12/1/2016).

Esta conclusión no es exclusiva de los investigadores de CIDAC, sino que representa un consenso bastante extendido entre las organizaciones de la sociedad civil. Ya desde el año 2014, ante el riesgo de una puesta en marcha apresurada y deficiente, el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia señalaba la importancia de recordar que, el proceso de implementación de la reforma “*no es un fin en sí mismo, sino un medio para optimizar la garantía de los derechos humanos, la reducción de los altos índices de impunidad y la falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia penal*” (énfasis en el original; IMDHD, 2014:1). En este sentido, la reforma no puede darse por concluida sin evaluaciones detalladas que permitan constatar mejoras significativas en el respeto y la protección de los derechos humanos dentro del sistema de justicia penal.

En su ejercicio final de evaluación, los investigadores de CIDAC (2016) identificaron riesgos o desafíos derivados de la implementación incompleta de la reforma. Al respecto, señalaron lo siguiente:

[...] Muchas de las ausencias y fallas en el proceso de implementación —señaladas por CIDAC en sus tres reportes— continuarán presentes el 19 de junio de este año y, evidentemente, no se corregirán de un día para otro [...] si estos focos rojos se ignoran la operación del SJPA [Sistema de Justicia Penal Acusatorio] no será la idónea y, por lo tanto, habrá consecuencias negativas en sus índices de efectividad, además de que puede propiciar vulneraciones a los derechos humanos.

Lo más grave es que, en última instancia, los bajos índices de efectividad en la procuración y administración de justicia —aunados a posibles violaciones a derechos humanos— tienen el potencial de dañar, de forma irreversible, la legitimidad del SJPA y comprometer su consolidación en el mediano plazo (p. 127).

Los desafíos identificados por estos investigadores se dividen en: sistémicos o propios del sistema, cuya solución depende de acciones coordinadas por parte de los actores involucrados en el funcionamiento del mismo; e institucionales, cuya solución depende de instituciones individuales. Los desafíos sistémicos pueden resumirse en la ausencia de criterios de interpretación de leyes e instrumentos para su cumplimiento, así como en la ausencia de coordinación institucional. Este último desafío sistémico enfatiza la importancia de lo discutido en la sección anterior, así como en las secciones 5.2 y 5.3, del presente trabajo:

La ausencia de voluntad política y de acuerdos interinstitucionales se ha reflejado en la falta de herramientas técnicas en la forma de sistemas de comunicación e informáticos, además de manuales y protocolos, que hagan posible una investigación, procesamiento y gestión exitosa de los asuntos. De continuar esta situación se compromete la calidad de la operación del sistema penal acusatorio, el cual tiene entre uno de sus principales presupuestos el hecho de que exista una comunicación efectiva entre las instituciones y un desarrollo de capacidades que les permita actuar de forma coordinada (CIDAC, 2016:128).

Con respecto a los desafíos institucionales, estos investigadores identificaron ocho ámbitos o dimensiones que deben ser atendidos por las instituciones que integran el sistema de justicia penal. Estos ámbitos de riesgo o desafíos son los siguientes (CIDAC, 2016:127):

- deficiencias en reorganización y gestión institucional;
- deficiencias en desarrollo de habilidades, competencias y profesionalización de operadores;
- ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento;
- simultaneidad y rezago de sistemas procesales;
- poco uso de salidas alternas y formas de terminación anticipada;
- ausencia de investigación de calidad;
- coexistencia del régimen de excepción o restricción de derechos para el combate a la delincuencia organizada y del nuevo sistema acusatorio;

- ausencia de difusión del sistema de justicia penal acusatorio y de sus logros.

Para enfrentar estos desafíos, los investigadores de CIDAC propusieron también una estrategia de consolidación del nuevo sistema acusatorio. Independientemente de ésta sea la más adecuada o pertinente, es relevante remarcar la necesidad de contar con alguna estrategia integral de consolidación de este sistema (uno de nuestros principales motivos para realizar el presente trabajo ha sido fomentar esta discusión). Como ejemplo de una posible estrategia presentamos a continuación la propuesta de CIDAC pero advertimos que, más allá de la corrección o pertinencia de los múltiples detalles de esta estrategia particular, lo más importante en esta discusión consiste en enfatizar la necesidad de discutir, diseñar, planear y establecer una estrategia integral de consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. La propuesta de estos investigadores es la siguiente:

En primer lugar, se requiere desarrollar una instancia nacional técnica interinstitucional que deberá operar de forma permanente con el objetivo de homologar todos los esfuerzos de las distintas instituciones del sistema de justicia penal [...] la instancia nacional será la encargada de establecer “lineamientos y estándares mínimos” bajo los ejes de eficiencia y respeto a los derechos humanos con el fin de que sean las instituciones, en lo particular, las que los adapten y ajusten a sus contextos y necesidades específicos. Además de dictar las políticas nacionales homologadas, esta instancia será la encargada de dar seguimiento y evaluar el sector de la justicia penal nacional [...]

En segundo lugar, en el ámbito institucional corresponde a cada una de las instituciones del orden federal y local retomar de forma obligatoria los lineamientos mínimos establecidos por la instancia nacional para usarlos como directrices de sus políticas. Las instituciones —tanto locales como federales— deberán ajustar sus procesos de armonización normativa, captación, reorganización y gestión institucional, entre otros, a los lineamientos dictados por la instancia nacional y adaptarlos a sus necesidades particulares [...] El proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio ha evidenciado la importancia de contar con mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación con el objetivo de generar información oportuna que permita un análisis de las condiciones actuales y una mejor toma de decisiones. Por ello, la integralidad de las políticas institucionales debe necesariamente

acompañarse de acciones de seguimiento y evaluación que puedan determinar su impacto.

La instancia nacional técnica interinstitucional y las instituciones del sistema de justicia penal federales y locales constituirán el “Sistema Nacional de Impartición de Justicia Penal”, cuyo objetivo será integrar de forma coordinada a todas las instituciones del sistema de justicia penal con el fin de alinear sus objetivos a acciones y evitar —como ha ocurrido— acciones desarticuladas y aisladas. La interacción exitosa entre el ámbito sectorial y el institucional sólo será posible si se garantiza el respaldo político de los titulares de las instituciones y un flujo de información eficaz que posibilite el intercambio de datos oportunos, actualizados y sistematizados [...]

El objetivo final del Sistema Nacional de Impartición de Justicia será incidir en la experiencia del ciudadano frente al sistema de justicia penal. Por ello, todos los esfuerzos deberán tener como objetivo impactar positivamente en tres ámbitos: 1) incrementar la percepción positiva y la confianza pública en las instituciones; 2) aumentar la protección de los derechos humanos de las personas involucradas en el sistema de justicia penal; y 3) dar respuesta eficaz a los conflictos sociales (CIDAC, 2016:134).



# 7

## Epílogo: la más estructural de todas las reformas

---

El principal objetivo de la Reforma a la Justicia Penal es, y debe serlo siempre, la protección de los derechos humanos, particularmente de los derechos civiles y políticos relacionados con la administración de justicia. Dicho lo anterior, vale la pena señalar que esta reforma también tiene el potencial de impulsar el desarrollo económico de México. Esto porque, en principio, este trabajo se inscribe en un proyecto más amplio de análisis de reformas estructurales para el desarrollo nacional, pero también, y como motivo más importante, los medios de comunicación y la sociedad mexicana en general no parecen reparar en el hecho de que el desarrollo nacional depende fundamentalmente del buen desempeño del sistema de justicia.

En las discusiones mediáticas y políticas sobre el desarrollo nacional rara vez se menciona la importancia que tiene el adecuado funcionamiento del sistema de justicia. No obstante, en el ámbito internacional se ha ido conformando una corriente de pensamiento dentro de la cual se discuten posibles sinergías entre la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia, el Estado de Derecho y el desarrollo socioeconómico.

La interacción constante de problemáticas tales como la violencia, la delincuencia, las violaciones de derechos humanos, la vulnerabilidad y la pobreza han propiciado pronunciamientos y acciones orientadas a romper ciclos perjudiciales de retroalimentación de estas mismas problemáticas. Diversos diagnósticos de programas internacionales, encabezados principalmente por la Organización de la Naciones Unidas, así como estudios especializados en México, coinciden en la necesidad de identificar y fomentar dinámicas generadas a través de mejoras en el sistema de justicia, las cuales ayuden a

fortalecer el Estado de Derecho y logren impactar de manera positiva en la seguridad pública y en el propio desarrollo socioeconómico del país.

Para el desarrollo de un país es indispensable contar con una situación generalizada de paz, la cual esté sustentada en el funcionamiento adecuado del sistema de justicia, el cual tenga como guía o pauta esencial, hacer valer las leyes y garantizar los derechos en toda controversia jurídica. Se requiere, además, que la administración de justicia sea eficiente en la atención de casos y en su estructura, que cuente con recursos suficientes para operar, que sea independiente del Poder Ejecutivo y que cuente con recursos humanos y tribunales especializados en diversas materias.

En especial, el papel que juega la justicia penal dentro de la relación más amplia entre seguridad y desarrollo se identifica a través de la impunidad, entendida como la ausencia de castigo ante la comisión de un delito. Esto porque la justicia penal funge como *ultima ratio* o última instancia en la resolución de conflictos, así como en la imposición de sanciones frente a la violación de derechos humanos y a la comisión de actos que vulneran a la sociedad.

Si el sistema de justicia penal de un país es débil e ineficiente, es decir, si no cumple con hacer valer el imperio de la ley, entonces es el propio sistema el que permite el crecimiento de la impunidad y la criminalidad, provocando un profundo deterioro del Estado de Derecho. Se vulnera entonces la habilidad del Estado para distribuir bienes y servicios, relevantes para el bienestar de los individuos, y para promover el desarrollo nacional. Entre aquellos bienes en los que el Estado ve disminuida su capacidad de proteger y proveer pueden encontrarse, incluso, bienes jurídicos tales como la vida, la libertad y la seguridad jurídica. En otras palabras, tanto el desarrollo como la propia seguridad de las personas se ven dañados por un sistema de justicia penal débil e ineficiente.

En México, a través de estudios de corte económico, se ha podido medir la relación entre desarrollo, seguridad, impunidad y justicia penal. Organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), y especialistas, como Viridiana Ríos (2/12/2014), Gerardo Esquivel y Fausto Hernández (2009), coinciden en señalar impactos negativos en el crecimiento económico derivados de la ineficiencia del sistema de justicia y del débil cumplimiento de la ley. En el mismo sentido, pero con una orientación positiva, estos organismos internacionales y especialistas también coinciden en señalar que el fortalecimiento del sistema de justicia tendrá el resultado indirecto de vigorizar las condiciones necesarias para el crecimiento económico y, en general, para el desarrollo nacional.

## 7.1 La justicia como un pilar del desarrollo internacional

En su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 21 de marzo 2005, el Secretario General Kofi Annan hizo un llamado a orientar el trabajo de este organismo bajo un concepto más amplio de 'libertad', el cual incluya una sinergia positiva entre desarrollo, seguridad y derechos humanos. Según su visión, la pobreza y la negación de los derechos humanos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad social y la violencia. En el mismo sentido, la violencia es un impedimento para el desarrollo, por lo que debe buscarse que todas las personas se vean libres del temor a la inseguridad, de tal manera que la violencia no destruya su existencia y sus medios de vida. En sus propias palabras:

Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar. En este nuevo milenio, la labor de las Naciones Unidas debe poner al mundo más cerca del día en que todas las personas sean libres para elegir el tipo de vida que quieren vivir; puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y tengan la seguridad que les permita disfrutarlas en paz (ONU, 2005a:párr. 17).

En la Cumbre Mundial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en 2005, los Estados Miembros reconocieron que el imperio de la ley era fundamental para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre (ONU, 2005b:párr. 11). En esta cumbre también se aprobó la idea de establecer una dependencia de asistencia a fin de fortalecer las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a promover el imperio de la ley (párr. 134).

Para dar respuesta a la resolución de la Cumbre de 2005, Kofi Annan estableció en 2006 el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, el cual sería presidido por el propio Secretario General Adjunto (ONU, 2006). Este grupo quedó a cargo de la coherencia y la coordinación de las actividades realizadas por las agencias de Naciones Unidas en materia de Estado de Derecho. A efecto de lograr esta coherencia y coordinación, las actividades relacionadas con este tema de todas las agencias y organismos de Naciones Unidas se clasificaron en las siguientes tres grandes categorías:

- *Estado de Derecho en el plano internacional*: cuestiones relacionadas con la Carta de las Naciones Unidas, tratados multilaterales, mecanismos internacionales de solución de controversias, la Corte

Penal Internacional y actividades relacionadas con el Derecho internacional (párr. 40);

- *Estado de Derecho en el contexto de situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto*: el cual consta de dos componentes, la justicia de transición (procesos de verdad y reconciliación, tribunales internacionales y mixtos, etcétera) y el fortalecimiento de los sistemas e instituciones nacionales de justicia (párr. 41);
- *Estado de Derecho en el contexto del desarrollo a largo plazo*: el cual incluye también el fortalecimiento de los sistemas e instituciones nacionales de justicia, buscando consolidar instituciones jurídicas y judiciales tales como las fiscalías, los ministerios de justicia, el derecho penal, la asistencia jurídica, la administración de tribunales y el derecho civil. También busca fortalecer las funciones y cuerpos policiales, las reformas penales y la administración de fondos fiduciarios, así como la supervisión de todas estas actividades (párr. 42).

De especial interés para México es la tercera categoría de actividades, referentes al Estado de Derecho en un contexto de desarrollo a largo plazo, toda vez que éstas coinciden con temáticas que han adquirido relevancia en la vida nacional desde la segunda mitad de la década pasada (por ejemplo, la discusión reciente, y ya recurrente en México, sobre el fortalecimiento de las funciones y cuerpos policiales). Por este motivo llama la atención que en las discusiones mexicanas sobre el desarrollo y el combate a la pobreza no se enfatice la importancia de los sistemas de justicia.

Vale la pena remarcar la conformación del Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho pues el número, y la variedad, de agencias participantes es indicativo de la importancia que tiene esta iniciativa para Naciones Unidas. El grupo está presidido por el Secretario General Adjunto y coordina las siguientes dependencias y organismos: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES); Departamento de Asuntos Políticos (DAP); Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP); Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA); Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONUDH); Oficina de Asuntos Jurídicos; Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Niños y los Conflictos Armados; Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre Violencia Sexual en Conflictos; Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz; Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia; Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres) y el Banco Mundial.

A partir de la conformación de este Grupo de Coordinación, Naciones Unidas ha avanzado iniciativas transversales que buscan resolver problemáticas relacionadas con el Estado de Derecho. Por ejemplo, para la reducción de la pobreza se promueve ahora el estudio de los vínculos entre esta situación y la exclusión legal, así como proyectos en campo orientados a desarticular barreras y sesgos que afectan el acceso equitativo al sistema de justicia y a la protección de la ley (la *Iniciativa de empoderamiento legal* a cargo del PNUD). En la arena política internacional, el enfoque de Estado de Derecho está ganando terreno. Un ejemplo de esto fue la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de 2012, destinada específicamente a este tema y en la cual se emitió la Declaración 67/1 (ONU, 2012). En esta Declaración los jefes de los Estados miembros expresaron, entre otras cosas, lo siguiente:

Estamos convencidos de que el Estado de Derecho y el desarrollo están estrechamente relacionados y se refuerzan mutuamente, y de que el progreso del Estado de Derecho en los planos nacional e internacional es esencial para el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre, y la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, lo cual, a su vez, refuerza el Estado de Derecho, por lo que estamos convencidos de que esta interrelación debería considerarse en la agenda internacional de desarrollo posterior a 2015 (párr. 7).

## Objetivos de Desarrollo Sustentable

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. La Agenda contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los cuales se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y conseguir lo que estos no lograron (ONU, 2015). Entre las esferas críticas, o dimensiones que no se consideraron en los ODM, y que se incluyeron ahora en los ODS se encuentra la consolidación de sociedades pacíficas, libres del temor y de la violencia. En concreto, el Objetivo 16 consiste en: “Promover sociedades

pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

La racionalidad de incluir este objetivo corresponde a las discusiones previas relacionadas con la iniciativa sobre el Estado de Derecho. Una explicación sencilla pero precisa, puede leerse en el cuadernillo del PNUD (2015) que funge como guía introductoria de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible:

¿Cómo puede desarrollarse un país —cómo pueden las personas comer, enseñar, aprender, trabajar y criar una familia— si no existe la paz? ¿Y cómo puede lograr la paz un país sin justicia, sin derechos humanos, sin un gobierno basado en el Estado de Derecho? Algunas regiones del mundo gozan relativamente de la paz y la justicia, tomándolas por sentado. Otras regiones parecen estar plagadas de conflictos, crímenes, tortura y explotación, todo lo cual entorpece el desarrollo. El objetivo de paz y justicia es uno al que deben aspirar todos los países. Los Objetivos de Desarrollo Sustentable buscan reducir todas las formas de violencia y proponen que los gobiernos y las comunidades encuentren soluciones duraderas a los conflictos y a la inseguridad. Esto implica fortalecer al Estado de Derecho, reducir los flujos ilícitos de armas y acercar a los países en vías de desarrollo al centro de las instituciones de gobernanza global (Objetivo 16).

## 7.2 La justicia y la economía mexicana

En México se mantienen desde hace varios años dos líneas de discusión y análisis que rara vez confluyen: una se refiere a temas de desarrollo nacional, tales como desigualdad, pobreza, crecimiento económico y desempeño empresarial; mientras que otra incluye temas de seguridad y justicia, tales como violencia, impunidad, actuación policial, etcétera. Ambos debates corren en paralelo y pocas veces se analiza la relación que pudiera existir entre ellos. A lo sumo, el tema de la corrupción se piensa como un punto de intersección. En general, en México existen pocas investigaciones que hayan llamado la atención sobre la importancia que tiene la administración de justicia, entendida en un sentido amplio, sobre la economía y el desarrollo social.

Claro está que la procuración y la administración de la justicia conforman un tema de crucial importancia por sí mismas, cuyo funcionamiento vale la pena estudiar y buscar su mejora independientemente de sus efectos sobre la economía. Sin embargo, es relevante remarcar que son pocos los

estudios económicos y sociales que analizan o llaman la atención sobre la importancia del sistema de justicia. Esta situación, por principio, contrasta con el nuevo consenso internacional sobre desarrollo y Estado de Derecho (reseñado en la sección anterior). Además, esta relativa carencia de estudios sugiere que en México estamos pasando por alto un enfoque internacional que orienta las políticas públicas, y en general el trabajo de la sociedad y del gobierno, hacia la creación de una sinergia positiva entre el fortalecimiento del Estado de Derecho (incluyendo el sistema e instituciones de justicia), y el desempeño socioeconómico del país.

Viridiana Ríos (2/12/2014), al preguntarse por qué México ha tenido un desempeño económico tan pobre a pesar de su agenda de liberalización económica, explica que algunos estudios coinciden en señalar que, “un factor de suma importancia es su débil sistema de justicia”. Esta investigadora afirma que deben atenderse las siguientes cuatro problemáticas con el objetivo de ‘pavimentar’ el crecimiento económico:

- La comunidad de negocios y los empresarios deben estar protegidos contra el crimen. Por ejemplo, se ha encontrado que el robo es uno de los principales factores que inhibe el crecimiento de las microempresas en México, esto incluso controlando los efectos de trabas burocráticas y programas de registro impositivo (BenYishay y Pearlman, 2014).
- Se debe asegurar que el sistema de justicia logre crear estabilidad entre los actores económicos. Para lograr esto el propio sistema de justicia debe ser estable, motivo por el que Ríos indica que, “se debe crear en México un servicio profesional de carrera para fiscales, defensores públicos y jueces locales.”
- Se debe desarrollar un sistema legal que promueva la competencia y el emprendimiento. Ríos explica que, el proceso de liberalización económica en México llevó a la concentración extrema de riqueza y control económico, por lo que, “el diseño, aprobación e implementación de leyes antimonopolio será crucial para el éxito de las empresas pequeñas.”
- Se deben hacer valer las leyes contra actividades que dañan la economía, tales como la corrupción, el comportamiento predatorio y la informalidad. Por ejemplo, Ríos explica que se ha estimado que, sólo en 2010, la sociedad mexicana pagó alrededor de 32 mil millones de pesos en sobornos (*The Economist*, 19/5/2011). Para hacer valer las leyes contra este tipo de actividades, explica Ríos, es nece-

sario que la justicia penal funcione adecuadamente, de tal manera que, “las personas inocentes se mantengan fuera de prisión y los culpables paguen penas justas por sus crímenes. Sólo 57% de todos los reclusos en México ha recibido una sentencia, el resto (cerca de 99 mil) siguen esperando su juicio. Como resultado, sólo en 2012, México gastó 460 millones de dólares en mantener encarcelados a ciudadanos potencialmente inocentes.”

## Las reformas estructurales y el sistema de justicia

Desde mediados de la década pasada se debatía en México la pertinencia de realizar reformas normativas capaces de transformar las estructuras económicas nacionales. Esto con la finalidad de dar nuevo aliento al desarrollo nacional. De entre las discusiones ocurridas antes de las reformas aprobadas en 2012, es relevante recordar el análisis de Gerardo Esquivel y Fausto Hernández (2009) sobre la manera en que un conjunto de reformas podría impulsar el crecimiento económico del país. Por principio, estos investigadores examinaron la historia económica reciente buscando factores capaces de explicar por qué la apertura comercial iniciada en la década de 1980 no había propiciado el crecimiento económico deseado. Después de su análisis, estos autores concuerdan con la conclusión de William Easterly, Norbert Fiess y Daniel Lederman (2003), quienes afirman que el principal factor que inhibió el crecimiento económico en México durante las décadas de 1980 y 1990 fue la debilidad de sus instituciones relacionadas con el Estado de Derecho, con la integridad y la efectividad del gobierno, y con la calidad regulatoria.

Como argumento central de su estudio, Esquivel y Hernández afirmaron que el conjunto de reformas económicas que se discutían en México, especialmente la fiscal y la energética, necesitarían para su consecución exitosa de un marco institucional sólido, el cual dependía a su vez de reformas certeras en materia de justicia y de competencia. Siguiendo con esta línea argumental, estos investigadores expresaron recomendaciones puntuales sobre las reformas que identificaron como necesarias y deseables, de entre las cuales señalaron que la primera que debía llevarse a buen término era la referente a la legalidad y la justicia. Sobre esta reforma expresaron lo siguiente:

El sistema legal mexicano es conocido por su complejidad e ineficiencia [...] Su ineficiencia se hace evidente por el hecho de que un gran número de casos permanecen sin resolver o están sujetos a retrasos excesivos hasta alcanzar una decisión final [...] El cumplimiento de la ley en México

también es débil. Esto puede deberse a varios factores, incluyendo una estructura judicial ineficiente, falta de recursos, falta de independencia del poder ejecutivo (a nivel federal y estatal), ineptitud y corrupción. Incluso en la Suprema Corte, donde once jueces tienen la responsabilidad de resolver las disputas más importantes de la nación, usualmente carecen del apoyo de profesionales especializados en diversas áreas. Aún más, a diferencia de muchos otros países, México carece de un sistema de tribunales especializados en temas económicos, tales como competencia y regulación. Esto lleva a menudo a los tribunales a basar sus decisiones en aspectos procedimentales más que en los temas sustantivos de cada caso (Esquivel y Hernández, 2009:213).

A pesar de que estos autores enfocan su discusión a temas de regulación económica y derecho mercantil, muchos de los problemas que identifican se encuentran presentes en todo el sistema de justicia, particularmente en la justicia penal, la cual funge como última instancia o salvaguarda del Estado para la resolución de conflictos. De hecho, algunas partes de su diagnóstico derivan de estudios generales al sistema de justicia (*e.g.*, López-Ayllón y Fix-Fierro, 2003; Magaloni y Negrete, 2000). Así, buena parte de los argumentos y recomendaciones de Esquivel y Hernández son relevantes para la Reforma a la Justicia Penal. En especial, estos autores identificaron los siguientes objetivos generales que debe atender una reforma integral al sistema de justicia:

- Mejorar la eficiencia del sistema judicial;
- Incrementar la predictibilidad de los procesos legales;
- Mejorar y aumentar el acceso de la población al sistema de justicia;
- Aumentar la independencia del poder judicial con respecto al poder ejecutivo, tanto en el ámbito federal como estatal; y
- Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de justicia.

Cuatro años después del estudio de Esquivel y Hernández, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos publicó un análisis sobre el paquete de reformas estructurales aprobadas en México (OCDE, 2015). Y las conclusiones de este organismo en materia de justicia apuntan en el mismo sentido: “México ha emprendido un audaz paquete de reformas estructurales [...] Si México desea aprovechar al máximo este paquete, deberá

fortalecer su capacidad institucional y de gobernanza para asegurar que el mismo sea implementado de manera efectiva” (pág. 4). A manera de conclusión, la OCDE expresó ocho recomendaciones clave, de entre las cuales resalta la siguiente:

Reformar las instituciones de justicia, consolidar el Estado de Derecho, abordar los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada con reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, y reforzar la transparencia de las licitaciones públicas (p. 4).

De hecho, la OCDE consideró la Reforma a la Justicia Penal aprobada en 2008 como una reforma estructural para el desarrollo y la incluyó en su análisis del paquete aprobado en 2012. También consideró que lo aprobado en 2008 es el primer paso de una reforma más amplia al sistema de justicia, incluyendo otros ámbitos de la justicia como el civil y el mercantil. Al considerar esta reforma ampliada, y suponiendo que se logre transformar positivamente el sistema de justicia en México, este organismo internacional estima que, de todas las reformas estructurales, la reforma integral al sistema de justicia será la que logrará el mayor impacto en el Producto Interno Bruto vía un aumento en la productividad (esto considerando un efecto separado de la reforma energética para el tema del petróleo y para el de la electricidad y el gas; cuadro 13).

<b>Cuadro 13. Impacto de las reformas en el nivel del PIB a mediano plazo estimado por la OCDE (efecto después de 5 años de su implementación).</b>				
<b>Materia de las reformas</b>	<b>Vía crecimiento de la productividad (%)</b>	<b>Vía intensificación de capital (%)</b>	<b>Vía crecimiento del empleo (%)</b>	<b>Crecimiento del PIB (%)</b>
Reforma judicial	0.50			0.50
Petróleo		0.45		0.45
Formalidad laboral	0.42			0.42
Electricidad y gas	0.32			0.32
Participación laboral de la mujer			0.10	0.10
Estructura fiscal		0.07		0.07
Telecomunicaciones	0.06			0.06
Protección al empleo			0.03	0.03
Reforma legal	0.03			0.03

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015:10, cuadro 2).

Con respecto a la reforma aprobada, la OCDE (2015) celebró diversos avances en el sistema de justicia mexicano pero también advirtió que debía vigilarse la implementación práctica. Esta organización elogió de la reforma el tránsito de un sistema basado en expedientes escritos, lento y carente de credibilidad, a un sistema de juicios orales. También dio la bienvenida al Código Nacional de Procedimientos Penales, así como a la ampliación de las reformas judiciales en los ámbitos civil y mercantil. Además remarcó los beneficios de la legislación de 2013 relativa a las solicitudes de amparo o *habeas corpus*, las cuales, según la OCDE, impiden que las empresas logren bloquear las acciones legítimas de los reguladores mientras los fallos se encuentren bajo apelación. Frente a este conjunto de cambios positivos, este organismo advierte que: “Se trata de avances importantes; sin embargo, su eficacia estará determinada en la práctica por la jurisprudencia” (p. 25).

### 7.3 La impunidad y el crecimiento económico

Desde mediados del siglo pasado se discute en el ámbito académico el tipo de relación que puede existir entre la seguridad y el desarrollo. Al respecto, Guillermo Ríos, Germán Sánchez y María Eugenia Martínez (2014) explican que, desde hace tres décadas, se han cuestionado en este debate los propios conceptos de desarrollo y de seguridad. Según estos investigadores, los señalamientos más problemáticos son los siguientes:

- A la noción de ‘desarrollo’ se le ha criticado su sesgo economicista, el cual se hace evidente en las mediciones basadas exclusivamente en indicadores macroeconómicos y que dejan de lado aspectos sociales. En años recientes se han propuesto indicadores más complejos, como el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con los cuales se busca captar información sobre aspectos sociales tales como la salud y la educación.
- A la noción de ‘seguridad’ se le critica que ha sufrido ‘reduccionismo conceptual’, el cual ha llevado a traslapar los ámbitos *extra* e *intra*-territoriales. La seguridad externa es aquella que justifica la existencia y uso de fuerzas militares para la defensa del territorio y de la población ante una amenaza exterior. Pero bajo el reduccionismo reciente, se ha hecho extensiva esta justificación hacia la seguridad interna. Este traslape ha permitido que se traduzca la responsabilidad del gobierno de proveer seguridad interna en la sola aplicación de la fuerza militar en contra de segmentos de la población catalogados como opositores polí-

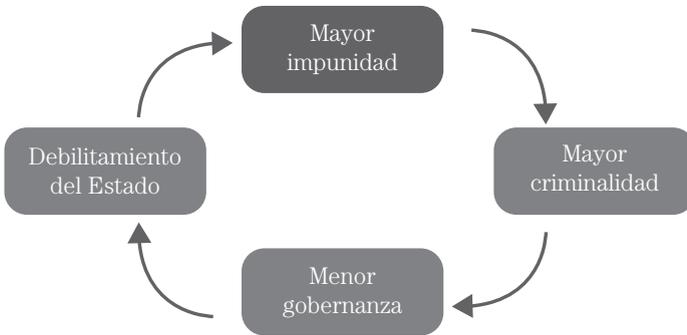
ticos y criminales. No obstante, la responsabilidad en materia de seguridad interna, entendida como seguridad ciudadana, implica acciones en muy diversos ámbitos, “como el de la salud, la educación, el empleo, el cuidado del hábitat, la sostenibilidad de la industria, la cultura, la ética, etc.” (p. 45).

- Por último, a la noción de ‘inseguridad’ se le critica su uso poco cuidadoso de la especificidad local, toda vez que los problemas de inseguridad presentan diversas facetas y niveles de dramatismo en distintos contextos nacionales e internacionales.

Debido a este tipo de cuestionamientos, el debate tradicional sobre seguridad y desarrollo ha experimentado ajustes conceptuales con la finalidad de precisar y segmentar distintas facetas de ambos conceptos. Una forma de delimitar una de estas facetas consiste en enfocar un aspecto de la discusión en la impunidad, analizando los costos económicos que pueden estar asociados a este fenómeno. Esta delimitación del debate implica a su vez el estudio de la procuración y de la administración de la justicia penal dentro de un marco general de seguridad y desarrollo. Lo anterior porque en la justicia penal recae la responsabilidad última de combatir la impunidad, entendida ésta como la *ausencia de castigo* ante la comisión de un delito (Acosta, 2011). Es decir, la justicia penal funge como *ultima ratio* o última instancia de control y combate a la impunidad.

John Bailey (2014) explica que el sistema de justicia penal —entendido como un mecanismo institucional conformado por la policía, los fiscales, los abogados defensores, los jueces y los encargados de las cárceles— representa a la propia noción de *ley* puesta en práctica. Cuando los problemas de criminalidad interactúan con instituciones débiles e ineficientes, explica Bailey, se genera un ciclo de deterioro del Estado de Derecho. Es decir, cuando los árbitros del sistema de justicia penal (policías, agentes del Ministerio Público y jueces) no llevan a cabo su labor de detectar y castigar a los infractores de la ley, los ciudadanos dejan de confiar en estas instituciones y no poseen mayores incentivos para conducirse de acuerdo con las reglas. Aún más, si las propias reglas de poder no benefician a la sociedad, si el marco normativo e institucional es débil y desigual, entonces se puede hablar de un Estado de Derecho frágil y de la propia fractura del contrato social (esquema 6).

Esquema 6. Ciclo de deterioro del Estado de Derecho.



Fuente: Elaboración propia con base en Bailey (2014).

La sinergia perjudicial para el Estado conformada por incrementos en la impunidad y en la criminalidad tiene un impacto directo sobre el desarrollo, entendido este último en un sentido amplio. El momento en el cual este impacto negativo se hace más evidente, es en la reducción de la gobernanza propiciada por el aumento en la criminalidad (esquema 6). Al reducir la gobernanza democrática, la impunidad y la criminalidad vulneran la habilidad del Estado para distribuir bienes y servicios relevantes para el bienestar de los individuos y para garantizar sus derechos fundamentales.

Stefan Josten (2003) explica que la criminalidad implica un costo de oportunidad para la sociedad y el gobierno, toda vez que los recursos utilizados para el control del crimen podrían ser invertidos en otro tipo de actividades gubernamentales, tales como servicios de salud, educación, capacitación laboral, inversión en infraestructura o investigación productiva, por mencionar algunos ejemplos. En otras palabras, la criminalidad tiene un efecto negativo directo sobre la acumulación de capital social y económico, así como sobre el propio crecimiento económico. Josten también señala que el aumento de la criminalidad puede implicar la ‘aceptación’ social o gubernamental de cierto nivel o grado de ocurrencia de delitos, llevando a tolerar pérdidas económicas recurrentes provocadas por actividades delictivas, tanto a nivel privado como público.

Según la literatura académica, existen diversas maneras en que la impunidad y la criminalidad afectan directamente a los agentes económicos y a las personas en general. Por ejemplo, las medidas para garantizar la seguridad frente a las actividades delictivas generan gastos privados. Estos gastos pueden estar

relacionados con medidas de seguridad privada (alarmas, guardaespaldas, sistemas de vigilancia) o con pagos erogados como medio de defensa ante extorsiones, secuestros, corrupción y sobornos, o incluso ‘protección’ del crimen organizado (Usher, 1989). Otro ejemplo comúnmente citado se refiere a la inversión privada. Por lo general, se considera que uno de los incentivos más poderosos para mantener o incrementar los niveles de inversión es la capacidad para garantizar retornos *seguros*. Altas tasas de criminalidad o de corrupción implican un mayor grado de *inseguridad* para los retornos de las inversiones, lo cual puede frenar de manera importante el flujo de inversiones productivas (Lloyd y Marceau, 2003). Claro está que, en México, las afectaciones directas de la criminalidad son mucho más dramáticas, e incluyen homicidios, secuestros, desapariciones de personas, etcétera.

La discusión del impacto económico que tiene la criminalidad es un tema que cobró importancia durante la última década en México. Las primeras indicaciones de que la violencia y la inseguridad estaban produciendo efectos negativos sobre la economía mexicana se observaron en encuestas a empresarios. Desde 2008, diversos organismos como el Banco de México y la Cámara Americana de Comercio comenzaron a difundir resultados de sus encuestas regulares y de grupos de opinión, donde algunos empresarios comenzaron a expresar preocupación por su seguridad personal y la de sus empresas.

A tono con las discusiones teóricas internacionales, Devon Duff y Jen Rygler (2011) presentaron una discusión sintética del impacto económico de la inseguridad y la violencia en México. Estos investigadores señalaron que, en 2010, el mercado de la seguridad privada en nuestro país equivalía al 1% del PIB. Como un ejemplo del crecimiento de este mercado, estos autores indicaron que, de 2008 a 2010 el número de carros blindados aumentó 25% en la Ciudad de México y 60% en el resto del país. Un ejemplo que remarcan Duff y Rygler es que 40% del crecimiento del mercado de autos blindados se debió a marcas económicamente más accesibles, tales como Chrysler y Volkswagen, lo cual indica que las necesidades de protección dejaron de ser exclusivas de la élite económica y política del país. Para ofrecer una estimación general del problema estos autores citan al centro privado de inteligencia Kroll, según el cual el costo de la inseguridad para el gobierno, las empresas y los ciudadanos en México, a finales de la década pasada, ascendió a cerca de 65 mil millones de dólares, alrededor de 8% del PIB.

La inseguridad en México ha incluso abierto nuevas vetas de discusión académica, relacionadas con incrementos drásticos o *shocks* de violencia (medidos a través de cambios en las tasas de homicidio). El Banco Interamericano de Desarrollo publicó un estudio donde se argumenta que, en México, existe

un umbral de violencia relacionada con el narcotráfico a partir del cual se contrae la actividad económica en general (Robles, Calderón y Magaloni, 2013). Por debajo de este umbral, los individuos y las empresas internalizan los costos de seguridad y protección (tal y como se señala tradicionalmente en la literatura académica). Sin embargo, cuando la violencia aumenta de manera significativa, los agentes económicos toman decisiones de mediano y largo plazo que llevan a una contracción importante de la actividad económica (estimada mediante reducciones en el consumo de energía por municipio, como variable *proxy* de la actividad económica). Esta investigación, utilizando estimaciones a nivel municipal, logró encontrar efectos negativos significativos de aumentos en las tasas de homicidios sobre la participación laboral, el empleo, la decisión de empezar un negocio propio y el ingreso. Con respecto al ‘efecto umbral’, se encontró que los municipios que experimentaron incrementos drásticos de la violencia entre 2006 y 2010 (con incrementos de más de tres desviaciones estándar respecto del promedio histórico), consumieron en promedio 4.2% menos electricidad per cápita en el año posterior al incremento, 7.2% para el segundo año posterior y 15.5% para el tercero. Este resultado sugiere que, efectivamente, los incrementos drásticos de violencia pueden reducir de manera importante la actividad económica durante varios años.

El Fondo Monetario Internacional publicó recientemente una investigación sobre el impacto gradual que puedan tener *shocks* de criminalidad sobre la economía a nivel estatal, medidos a través de relaciones temporales entre las tasas de homicidio, PIB estatal, inversión extranjera y migración poblacional (Verdugo, Pedroni y Hu, 2015). Los resultados de esta investigación muestran que los *shocks* de criminalidad específicos por entidad federativa, medidos como incrementos iniciales de 5% en la tasa de homicidios, inducen en promedio una reducción de medio punto porcentual en el PIB per cápita, la cual persiste alrededor de dos años después de experimentado el *shock*. Sin embargo, las respuestas estatales a estos *shocks* son diversas y dependientes, en mayor medida, del tipo de actividades económicas de cada estado. Para alrededor de un cuarto de las entidades federativas, el impacto de estos *shocks* es más extremo y persistente, implicando una baja permanente de un punto porcentual en el PIB per cápita (lo cual está relacionado con un aumento en la emigración de la población del estado afectado). Dos características estatales identificadas en el estudio como factores protectores de la economía frente a *shocks* económicos son una pujante industria de la construcción y una confianza generalizada en las instituciones (medida a través de encuestas en hogares).

## ¿Cómo romper el ciclo de deterioro del Estado Mexicano?

Pareciera como si en México hubiéramos caído en una espiral de deterioro, donde el drástico incremento de la violencia y la criminalidad experimentado durante la segunda mitad de la década pasada minó las incipientes prácticas democráticas de gobernanza que se gestaban en nuestro país, debilitando el naciente y favoreciendo situaciones de impunidad y nuevas prácticas de corrupción y de comisión de todo tipo de delitos. Frente a semejante panorama es relevante recordar que, aún con la tardanza con que inició la reforma a nuestro sistema de justicia y aún con las enormes resistencias a su implementación, el camino iniciado en México responde a las discusiones teóricas y a los diagnósticos empíricos en materia de combate a la impunidad, tanto a nivel internacional como dentro de nuestro país.

A nivel internacional, por ejemplo, Manuel Ossorio (2006) explica la importancia de establecer un sistema acusatorio a fin de combatir prácticas de impunidad derivadas de injerencias indebidas del poder público:

Cabría añadir que la posibilidad del poder público, especialmente del Ejecutivo, de mantener impunes delitos que sirven un interés político, es mucho mayor en aquellos países en que falta la oralidad (léase publicidad) de los juicios, y en que se veda toda facultad a los particulares de mantener la acusación privada y aún la popular, confiándola tan sólo al ministerio fiscal, órgano estatal frecuentemente vinculado con el Poder Ejecutivo (p. 474).

La reforma al sistema de justicia penal de 2008, a pesar de sus limitaciones, representa la oportunidad de contar con mejores mecanismos de combate a la impunidad. El cambio de un sistema mixto-acusatorio a uno de corte acusatorio, a través de sus elementos de oralidad y publicidad, reduce las posibilidades del poder público, especialmente del Poder Ejecutivo, de injerir indebidamente en los procesos penales. Las audiencias y los juicios orales fungen, entre otros propósitos, como mecanismos que ayudan a garantizar la independencia de las decisiones judiciales y refuerzan el papel de contrapeso sistémico que siempre debió desempeñar el Poder Judicial. En este sentido, entre muchos otros, es que la reforma buscó fortalecer el carácter del sistema de justicia penal como salvaguarda última del Estado en contra la impunidad y la criminalidad.

En especial, la reforma constitucional de 2008 atendió el nodo toral de la impunidad en México: *la averiguación previa*. De acuerdo con el diagnóstico empírico más detallado y riguroso del funcionamiento de la justicia penal en

México, elaborado por Guillermo Zepeda (2004) y reseñado en la sección 2.2. del presente trabajo, la averiguación previa representaba el “corazón de la impunidad” dentro del entramado de nuestro sistema de justicia. Esta parte del proceso penal funcionaba como un embudo o dique de contención de los flujos procesales, debido, entre otros motivos, a prácticas discrecionales de control político y administrativo sobre las labores del Ministerio Público. Aunado lo anterior al secretismo esencial del sistema mixto-inquisitivo basado en expedientes con *pruebas tasadas*, se tenía en México un sistema de justicia que operaba menos conforme las leyes y más acorde a estas prácticas discrecionales, dando como resultados muy bajos niveles de desahogo efectivo de investigaciones ministeriales y altos niveles de impunidad. En este sentido es que, para combatir la criminalidad en nuestro país es que debía romperse primero con este nodo toral o “corazón” de la impunidad, tarea que efectivamente logró la reforma. Un segundo paso, incluso de mayor importancia, será el de consolidar prácticas efectivas de investigación ministerial, buscando que, efectivamente, los crímenes en México sean investigados y “resueltos” de manera satisfactoria para la sociedad.

Al sustituir la averiguación previa, junto con las prácticas asociadas a su uso, se espera y se fomenta que, tanto los agentes del Ministerio Público como de las corporaciones policiacas, mejoren sus prácticas, protocolos y mecanismos de investigación. Durante las audiencias del proceso penal, y particularmente en los juicios orales y públicos, se ponen frente a los jueces y frente a la sociedad mexicana en general los resultados de las investigaciones ministeriales. Es en estos momentos del proceso cuando se muestra si las tareas de investigación fueron adecuadas y eficaces, toda vez que los juicios deben seguir el principio de contracción pues este implica: la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora (respeto al derecho de presunción de inocencia); las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra.

Con la reforma constitucional de 2008, al sustituir la averiguación previa e intentar erradicar los arraigados vicios de discrecionalidad en las investigaciones y en la selección de expedientes, se le exigió al Estado Mexicano que mejorara sus capacidades de investigación. El paso que sigue, luego entonces, en la transformación de nuestro sistema de justicia es la mejora efectiva de estas capacidades. La correcta investigación judicial es una tarea fundamental del Estado, que incluso va más allá de la propia comisión

de delitos y se relaciona con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sandra Serrano y Daniel Vázquez (2013) explican que la investigación judicial se considera como el primer paso en el cumplimiento del deber esencial que tiene el Estado en relación con las violaciones a los derechos humanos, con la finalidad de determinar quiénes son los responsables y establecer cómo y por qué sucedieron los hechos.

Cuando un derecho humano es violado, por ejemplo a través de la comisión de un delito, se activan los deberes de *verdad, justicia y reparación* que tiene todo Estado con las víctimas de los delitos o con sus familiares. El deber de verdad se relaciona con la obligación primaria de investigar las violaciones a los derechos humanos, con el objetivo de saber o conocer qué sucedió y por qué sucedió la afectación del derecho. Serrano y Vázquez (2013) explican que el deber de verdad conlleva, a su vez, la obligación de la *debida diligencia*, es decir, “que los actos para conocer la verdad no sean infructuosos y condenados al fracaso, sino que se debe actuar con la mayor eficacia para obtener los propósitos esperados” (p. 92). Gracias al cumplimiento del deber de verdad, mediante una investigación judicial adecuada, es que el deber de justicia podrá sancionar a los responsables de las violaciones y, con esto, combatir la impunidad.

Cabe señalar que el deber de verdad va más allá de las propias investigaciones judiciales. Este deber también implica la construcción de una memoria histórica, en donde los hechos de las violaciones a los derechos humanos, incluyendo aquellas derivadas de actos delictivos, se hagan del conocimiento de la sociedad presente y futura con el fin último de intentar evitar su repetición. Esto implica fortalecer también los mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información del sistema de justicia penal, lo cual es una de las principales tareas pendientes, sino es que la más urgente, de la reforma a nuestro sistema de justicia (ver secciones 5.2, 5.3 y 6.3 del presente trabajo).

El camino a seguir en la transformación de nuestro sistema de justicia es claro, debemos fomentar y exigir que el Estado Mexicano cumpla con tres de sus deberes fundamentales: los deberes de verdad, justicia y reparación. El camino podrá ser largo y accidentado, las resistencias al cambio podrán permanecer e incluso fortalecerse, las propias capacidades del Estado podrán ser precarias y verse disminuidas frente a los retos actuales, aún así, el cumplimiento de estos tres deberes no es opcional, es una obligación irrenunciable del Estado Mexicano y faltar a estos tres deberes constituye, a su vez, una violación independiente de los derechos humanos.

### Capítulo 1

- Díaz, I. (2011). El nuevo modelo de justicia penal mexicano: el paradigma del debido proceso ante compromisos internacionales. *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, 24, 6-40.
- OEA. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos.
- \_\_\_\_\_. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Novena Conferencia Internacional Americana, Organización de Estados Americanos.
- ONU. (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Organización de las Naciones Unidas
- \_\_\_\_\_. (1992). Proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la Justicia Penal (Reglas de Mallorca). Organización de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (1988). Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Organización de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Organización de las Naciones Unidas
- \_\_\_\_\_. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas.

### Capítulo 2

- Garza, R. (2011/05). Presunto Culpable. Recuperado de <http://www.gatopardo.com/ReportajesGP.php?R=61>
- Linn, H. (2004). Using case file analysis to improve judicial reform strategies: the World Bank experience in Latin America, Banco Mundial.

- Luhnow, D. (17/10/2009). Presumption of Guilt. Recuperado de <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704322004574475492261338318>
- Magaloni, A. (2007). La reforma judicial: diagnósticos empíricos versus recetas legislativas. *Reforma judicial: Revista Mexicana de Justicia*, 10, 61-74.
- Magaloni, A. y Negrete, L., (coord.). (2002). *Justicia y seguridad ciudadana*, documento de la presentación de resultados de proyectos de investigación realizados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- ONUDH. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Zamora, J. (2012). *Justicia penal y derechos fundamentales*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Zepeda, G. (2004). *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

### Capítulo 3

- Arriaga, L. (2008). Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México. *Revista El Cotidiano*, 150, 83 – 87.
- Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. Editorial Grijalbo.
- Le Clerq, J. y Rodríguez, G. (coord.). (2015). *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla.
- Presidencia de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.
- Presidencia de la República. (9/3/2007). Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Subsecretaría de Enlace Legislativo.
- ONUDH. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- SAD. (2008). Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (Proceso Legislativo). Subdirección de Archivos y Documentación, Cámara de Diputados.
- Zepeda, G. (2003). Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México. En J. Bailey y J. Chabat (comps.). *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EUA*. Plaza y Janés Editores.

### Capítulo 4

- Alvarado, I. (2014). La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio. Serie Juicios Orales, 2.
- Arriaga, L. (2008). Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México. *Revista El Cotidiano*, 150.
- Bardales, E. (2008). *Guía para el Estudio de la Reforma Penal en México*. México: Editorial Magister.
- Bergman, Marcelo. et al. (2014). *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Carbonell, M. (2013). La reforma constitucional en materia penal: luces y sombras. En Astudillo, C. y Carpizo, J. (coord.) *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M. (2010). El arraigo viola la Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado de [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/el\\_arraigo\\_viola\\_la\\_Convencion\\_Americana\\_de\\_Derechos\\_Humanos.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/el_arraigo_viola_la_Convencion_Americana_de_Derechos_Humanos.shtml)
- Castillo. (7/2, 2014). La PGR consignó ante juez sólo a 490 de 9 mil 582 personas que sometió a arraigo. *La Jornada*.
- CDHDF. (2011). *Aspectos básicos para comprender la reforma constitucional en materia de justicia penal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CEEAD. (2012a). El anterior y el nuevo sistema de justicia penal. México: Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C.
- \_\_\_\_\_. (2012b). Juicio oral. México: Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C.
- CMDPDH. (2012). La figura del arraigo penal en México. El uso del arraigo y su impacto en los derechos humanos.
- Comité Contra la Tortura. (2012). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012). CAT/C/MEX/CO/5-6, Ginebra, Naciones Unidas.
- Comité Contra la Tortura. (2007). Examen de los Informe presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. CAT/C/MEX/CO/4, Ginebra, Naciones Unidas.
- De la Rosa y Moreno. (2016). Encarcelar nos cuesta caro. Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/encarcelar-nos-cuesta-muy-caro/>
- Díaz, I. (2011). El nuevo modelo de justicia penal mexicano: el paradigma del debido proceso ante compromisos internacionales. *Letras jurídicas*, 24, 6-40.
- DOF. (18/6/2008). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123).
- Escalante, F. (2012). *El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente*. México: El Colegio de México.
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón*. México: Trotta.
- García, S. e Islas, O. (coord.). (2009). *La reforma constitucional en materia penal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- ONU DH. (2003). Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Zaffaroni, R. (2007). Globalización y crimen organizado. Conferencia de clausura de la Primera Conferencia Mundial de Derecho Penal, pronunciada en Guadalajara, Jalisco, México, 22/11/2007. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/47418705/ZAFFARONI-Globalizacion-y-Crimen-Organizado>
- Zamora, J. (2012). *Justicia penal y derechos fundamentales*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Zepeda, G. (2007). El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México. En S. García y O. Islas (coord.) *Panorama Internacional sobre Justicia Penal: Proceso penal y justicia penal internacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

## Capítulo 5

- Ángel, A. (14/1/2016). Juicios orales: iniciarán en junio sin personal capacitado, instalaciones ni recursos. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2016/01/a-5-meses-del-inicio-del-nuevo-sistema-penal-faltan-leyes-reformas-y-dinero/>
- ASE. (2016a). Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría de Desempeño: 14-0-04U00-07-0043. Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014\\_0043\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0043_a.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016b). Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Otorgamiento de Subsidios para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría de Desempeño: 14-0-04U00-07-0044. Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014\\_0044\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0044_a.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016c). Tipos de Auditoría. Página red. Auditoría Superior de la Federación.
- \_\_\_\_\_. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/Section/53\\_Tipos\\_de\\_auditorias\\_desarrolladas](http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas)
- \_\_\_\_\_. (2014). Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría Forense: 12-0-04U00-12-0402. Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0402\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0402_a.pdf)
- Carbonell, M. (1/3/2016). El tsunami penal. *El Universal*.
- CIDAC. (2014). *Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación de la Reforma Penal en México*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- DOF. (13/10/2008). Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación.
- \_\_\_\_\_. (18/6/2008). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123).
- \_\_\_\_\_. (5/8/2009). Acuerdo al que concurren los tres Poderes de la Unión para dar cumplimiento al mandato constitucional para instalar la instancia de coordinación prevista en el artículo Noveno Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el 18 de junio de 2008.
- López, et al. (12/1/2016). 2016: ¿el año en que la justicia cambió? Recuperado de <http://proyecto-justicia.org/2016-el-ano-en-que-la-justicia-cambio/>
- Magaloni, A. (2007). La reforma judicial: diagnóstico empíricos versus recetas legislativas. *Reforma judicial: Revista Mexicana de Justicia*, 10, 61-74.
- Rodríguez. (14/1/2016). ¿Y la Reforma Penal? El sistema no cambia su mentalidad. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/14-01-2016/1597158>
- SETEC. (2016). Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas. México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Recuperado de [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva\\_Metodologia\\_para\\_Clasificacion\\_y\\_Estratificacion\\_de\\_Entidades\\_Federativas](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas)

## Capítulo 6

- Castillo, S. (2012). *Los jueces de control en el sistema acusatorio en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CIDAC. (2016). *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- DOF. (16/06/2016). Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
- \_\_\_\_\_. (02/07/2015). Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- \_\_\_\_\_. (29/12/2014). Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.
- \_\_\_\_\_. (05/03/2014). Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- \_\_\_\_\_. (08/10/2013). Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- \_\_\_\_\_. (21/12/2011). Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos.
- \_\_\_\_\_. (10/06/2011). Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- \_\_\_\_\_. (06/06/2011). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DOF. (18/6/2008). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123).
- Ferrer Mc-Gregor, E. y Sánchez, R. (2013). *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*. Serie Juicios Orales, 16.
- Garduño. (14/12/14). Refuerza el Inegi estadística judicial. *Reforma*.
- IMDHD. (2014). Riesgo de una implementación rápida del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Recuperado de <http://proyectojusticia.org/instituto-mexicano-de-derechos-humanos-y-democracia/>
- Inegi. (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2015/default.html>
- \_\_\_\_\_. (2015). Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2014. Marco conceptual.
- \_\_\_\_\_. (2013). Clasificación Específica de Delitos (2012).
- \_\_\_\_\_. (2012). Síntesis Metodológicas de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825000360>
- \_\_\_\_\_. (2010). Acuerdo de Cooperación entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- López et al., (12/1/2016). 2016: ¿el año en que la justicia cambió? Recuperado de <http://proyecto-justicia.org/2016-el-año-en-que-la-justicia-cambio/>
- Magaloni, L. y Elizondo, C. (2014). ¿Qué hacer con la CNDH? *Nexos*, 443, 16-21.

- México Evalúa. (2016). *Justicia a la Medida. Siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México*. México: Evalúa Centro de Análisis y Políticas Públicas.
- ONUDH. (2003). Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Rivas, F. (11/5/16). ¿Por qué no confiamos en el sistema de justicia? *El Universal*.
- SAD. (2008). Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (Proceso Legislativo). Subdirección de Archivos y Documentación, Cámara de Diputados.
- Salgado, J. (2009). Reforma policial en la Ciudad de México: avances y regresión. Ponencia para la conferencia Municipal Strategies of Crime Prevention, celebrada en el Woodrow Wilson International Center for Scholars el 19 de diciembre de 2009 en Washington, D.C.
- PUDH - UNAM. (2013). Hacia una nueva policía: diagnóstico y propuesta. México: Programa Universitario de Derechos Humanos – Universidad Nacional Autónoma de México.
- UNODC. (2010). Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNSTATS. (2004). Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal. División de Estadística. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- Zepeda, G. (2004). *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

## Capítulo 7

- Acosta, M. (2011). El desafío de la seguridad pública y la impunidad. En Acosta M. (coord.). Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México. Reporte de investigación. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bailey, J. (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Debate.
- BenYishay, A. y Pearlman, S. (2014). Crime and microenterprise growth: Evidence from Mexico, *World Development*, 56,139-152.
- Duff, D. y Rygler, J. (2011). Drug Trafficking, Violence and Mexico's Economic Future, Knowledge Wharton.
- Eastery, W., Fiess, N. y Lederman, D. (2003). NAFTA and Convergence in North America: High Expectations, Big Events, Little Time. *Economía*, 4(1), 1-54.
- Esquivel, G. y Hernández, F. (2009). How can reforms help deliver growth. En Rojas, L. (ed.), *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico and Peru*. pp. 192-235, Center for Global Development.
- Josten, S. (2003). Inequality, Crime and Economic Growth. A Classical Argument for Distributional Equality. *International Tax and Public Finance*, 10, 435-452.
- Le Clerq, J. y Rodríguez, G. (coord.). (2015). *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla.
- López-Ayllón, S. y Fix-Fierro, H. (2003). Faraway, So Close! The Rule of Law and Legal Change in Mexico, 1970-2000. En Friedman, L. y Pérez-Perdomo, R. (eds.), *Legal Culture in the Age of Globalization: Latin America and Latin Europe*, Stanford University Press.
- Lloyd, H. y Marceau, N. (2003). Endogenous insecurity and economic development. *Journal of Development Economics*, 72, 1-29.
- Magaloni, A. y Negrete, L. (2000). Desafueros del Poder: La Política Judicial de Decidir sin Resolver. *Trajectorias: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 2.

- OCDE. (2015). Estudios económicos de la OCDE: México 2015. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Publishing.
- ONU. (2015). A/RES/70/1: Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Septuagésimo periodo de sesiones, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2012). A/RES/67/1: Resolución aprobada por la Asamblea General, Sexagésimo séptimo periodo de sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2006). A/61/636-S/2006/980: Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho. Informe del Secretario General para la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2005a). Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General, Quincuagésimo noveno periodo de sesiones, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2005b). A/RES/60/1: Resolución aprobada por la Asamblea General, Sexagésimo periodo de sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Ossorio, M. (2006). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliastasa.
- PNUD. (2015). Introducing the 2030 Agenda for Sustainable Development. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas.
- Ríos, V. (2/12/2014). For Mexico, Economic Growth Hinges on Justice. The Mexico Institute Contributor, Forbes.
- Ríos, G., Sánchez, G. y Martínez, M. (2014). Desarrollo económico e inseguridad en México. *Revista de Investigación Silogismo*, 1(14), 44-53.
- Robles, G., Calderón, G. y Magaloni, B. (2013). Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México. Documento de trabajo 426, Banco Interamericano de Desarrollo.
- The Economist. Contrasting corruption. Bribery in Mexico. Recuperado de [http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/05/bribery\\_mexico](http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/05/bribery_mexico)
- Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: FLACSO México.
- Usher, D. (1989). The dynastic cycle and the stationary state. *American Economic Review*, 79, 1031-1044.
- Verdugo, C., Pedroni, P. y Hu, X. (2015). Crime and the Economy in Mexican States: Heterogeneous Panel Estimates. *IMF Working Paper 15*, Fondo Monetario Internacional.



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

*Reforma a la Justicia Penal: del silencio  
de los expedientes a los juicios orales y públicos.*  
Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016  
en los talleres de D3 ediciones SA de CV,  
Avenida Lomas Verdes 2560-306,  
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.  
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural ahuesado de 75 gr.

# REFORMA A LA JUSTICIA PENAL

## Del silencio de los expedientes a los juicios orales y públicos

La justicia penal es la última instancia de la que dispone el Estado para proteger los derechos de las personas. La reforma constitucional de 2008 representa una transformación de tal calado que algunos académicos la han calificado como “la más ambiciosa desde la Constitución de 1917”. El presente volumen pretende servir como carta de navegación para esta travesía iniciada hace ocho años. El puerto de partida son los compromisos internacionales y los diagnósticos que motivaron la reforma. Tras el vencimiento del plazo establecido para la entrada en vigor del sistema oral acusatorio, todavía quedan muchas leguas por recorrer.

### REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ

(coordinadores)

**REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS** es un proyecto de investigación del IBD que hace un alto en el camino para analizar el diseño, la implementación y los primeros resultados de ocho reformas estructurales, aprobadas entre 2008 y 2014, que se propusieron modificar el curso del desarrollo nacional.

**El Instituto Belisario Domínguez** es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-51-6



9 786078 320516



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República