



Israel Palazuelos Covarrubias  
Itzkuauhtli Zamora Saenz  
Carla Angélica Gómez Macfarland  
Juan Pablo Aguirre Quezada

EDITORES

## El Sistema de Justicia Penal en México ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

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

## **El Sistema de Justicia Penal en México. ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?**

### **Editores:**

Israel Palazuelos Covarrubias  
Itzkuauhtli Zamora Saenz  
Carla Angélica Gómez Macfarland  
Juan Pablo Aguirre Quezada

### **Autores:**

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona  
Sulma Eunice Campos Mata  
Renato Sales Heredia  
Paulina Téllez Martínez  
Pablo Héctor González Villalobos  
Julio Lorenzo Jáuregui García  
María de los Ángeles Fromow Rangel  
Martín Carlos Sánchez Bocanegra

### **Apoyo a la investigación**

Dalia Sánchez Gálvez

### **Diseño:**

Lizbeth Sarahí Orozco Nolasco  
Denise Velázquez Mora

Biblioteca digital del Instituto  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/>

Cómo citar este documento:

Palazuelos Covarrubias, Israel; Zamora Saenz, Itzkuauhtli; Gómez Macfarland, Carla Angélica; Aguirre Quezada, Juan Pablo (eds.) (2019) "El Sistema de Justicia Penal en México. ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?" Cuaderno de investigación No. 59, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 65 pp.

# Contenido

Resumen.....	1
Introducción.....	1
<b>Palabras de bienvenida</b>	
Senadora Nancy De la Sierra Arámburo.....	8
Senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar.....	10
Senador Damián Zepeda Vidales.....	12
Senador Dante Delgado Rannauro.....	13
Senador Miguel Ángel Osorio Chong.....	15
<b>Mesa 1. El Sistema de Justicia: avances en su implementación e impactos de las nuevas reformas legislativas</b>	
<b>1.1 Desafíos organizacionales y buenas prácticas del Sistema de Justicia Penal</b>	
<b>Dr. Guillermo Raúl Zepeda Lecuona.....</b>	<b>18</b>
Jurimetría A.C.	
<b>1.2 Principios y ejes del Sistema de Justicia Penal</b>	
<b>Mtra. Sulma Eunice Campos Mata.....</b>	<b>22</b>
Senado de la República	
<b>1.3 Elementos para el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal</b>	
<b>Mtro. Renato Sales Heredia.....</b>	<b>26</b>
Consultor independiente	
<b>1.4 Coordinación y nuevas acciones institucionales para el mejoramiento del sistema de justicia</b>	
<b>Lic. Paulina Téllez Martínez.....</b>	<b>30</b>
Secretaría de Gobernación	

## **Mesa 2. El sistema penal acusatorio: la experiencia de las entidades federativas**

### **2.1 El caso del estado de Chihuahua como referente a nivel nacional**

**Magdo. Pablo Héctor González Villalobos**.....33  
Tribunal Superior de Justicia Chihuahua

### **2.2 La experiencia desde el poder judicial del estado de Guerrero**

**Magdo. Julio Lorenzo Jáuregui García** .....40  
Tribunal Superior de Justicia Guerrero

### **2.3 Evaluación y coordinación interinstitucional para una efectiva implementación del NSJP**

**Dra. María de los Ángeles Fromow Rangel**.....44  
Consultora independiente

### **2.4 Necesidades operativas del Sistema de Justicia. La experiencia del estado de Nuevo León**

**Lic. Martín Carlos Sánchez Bocanegra**.....50  
Renace A.B.P.

**A manera de conclusión**.....56

**Anexo**.....60  
Semblanzas curriculares de los ponentes

# El Sistema de Justicia Penal en México

## ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?

### Resumen

A once años de la reforma constitucional más importante que ha tenido nuestro país en materia de justicia penal, se aprecia un avance importante en la construcción de capacidades y recursos en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia. Sin embargo, estos adelantos son muy heterogéneos en las distintas entidades federativas del país y también persisten muchas rutinas y procesos del antiguo modelo inquisitivo. Por esta razón, continúa siendo muy pertinente convocar a especialistas para que debatan ampliamente sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal, las mejores y peores prácticas, así como los principales desafíos que enfrentan autoridades, víctimas y demás sujetos que intervienen en el proceso penal. Este cuaderno de investigación contiene las ideas principales vertidas en el Foro homónimo donde participaron diversos legisladores integrantes de los grupos parlamentarios del Senado, ocho especialistas y varias personas del público que interactuaron *in situ* y a través de redes sociales. Las distintas intervenciones concluyeron en que las principales tareas para avanzar en la implementación del actual modelo de justicia no radican tanto en cambios normativos como en aspectos operativos, a saber, la capacitación continua de los principales actores del sistema (policías, peritos, fiscales, agentes del ministerio público, por mencionar algunos), así como una efectiva coordinación interinstitucional tanto a nivel estatal como federal. También se advirtieron los riesgos de hacer modificaciones legales que representen un retroceso hacia al modelo anterior que se basaba en una perspectiva más punitiva y en muchos sentidos, contraria a la salvaguarda de los derechos humanos de víctimas e imputados.

**Palabras clave:** Justicia penal | Audiencia | Derechos humanos | Capacidades institucionales | Seguridad

### Introducción

La instrumentación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio comenzó con la publicación de la reforma constitucional de 2008, en la que se modificaron diez artículos de nuestra Carta Magna, de los cuales, siete tuvieron cambios en materia penal. Esta transformación legislativa estableció las bases para transitar de un modelo penal inquisitivo a un modelo penal acusatorio, teniendo en consideración instrumentos internacionales en derechos humanos de los que México forma parte. En dicha modificación constitucional se estableció un plazo de ocho años para que dicho Sistema se implementara de manera general y particular en nuestro país, incluyendo cada una de sus entidades federativas. La fecha para lograr la transición se estableció en junio de 2016.

Se ordenó transformar en total 34 sistemas de justicia, uno por cada entidad federativa, más el federal y el militar; además, el número de instituciones que fueron aceptadas a estos ordenamientos

sumaron 134. Por ello fue necesaria la creación de un *Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal* con el objetivo de impulsar el proceso de ejecución y de articular las acciones para instrumentar dicho sistema en los tres órdenes de gobierno. Además, cada entidad federativa creó su propio Consejo con sus respectivas secretarías técnicas.

Una vez que se cumplió el periodo de ocho años previsto por la ley, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) dio a conocer datos sobre el nivel de avance en la implementación del Sistema de Justicia Penal a través de diversas categorías en cuatro ejes estratégicos del sistema: capacitación, reorganización institucional, tecnologías de la información e infraestructura (Cuadro 1).

Cuadro 1. Nivel de implementación de ejes estratégicos del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, promedio nacional, 2016

Eje estratégico	Promedio nacional	
	Nivel	Rango
Capacitación	Alto	8.1
Reorganización institucional	Alto	7.9
Tecnologías de la información	Medio alto	7.2
Infraestructura	Alto	7.7

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2017.

Estos ejes estratégicos evidencian la diferencia en el avance de implementación del sistema de justicia penal a nivel local. Por ejemplo, las entidades federativas que tuvieron un avance óptimo en capacitación fueron Zacatecas, Yucatán, Nuevo León y Chihuahua. En cuanto a eficiencia en la resolución en Tribunales Superiores de Justicia, Chihuahua, Nuevo León, Yucatán y Morelos, se ubicaron en el cuadrante de alta eficiencia y mayor avance de implementación mientras que, Veracruz, Chiapas, Tabasco, Baja California y Durango, se ubicaron en el cuadrante de baja eficiencia y menor avance de implementación.<sup>1</sup>

Ahora bien, de acuerdo con el Ranking referente al avance en la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio de CIDAC,<sup>2</sup> Guerrero era la entidad federativa con mayor rezago en la instrumentación del Sistema, mientras que Guanajuato era la entidad más avanzada en dicha consolidación. Así, varios institutos y centros de investigación que utilizan distintas metodologías para medir avances en la implementación del Sistema de Justicia Penal acusatorio coinciden en que aún hay retos por alcanzar, así como desigualdades que superar en las entidades federativas.

<sup>1</sup> INEGI (2017). *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. Recuperado de <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/20.pdf> Consultado en agosto 2019.

<sup>2</sup> CIDAC (2016). *Hallazgos Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México*. Recuperado de <http://cidac.org/hallazgos-2016-2/> Consultado en agosto de 2019.

En ese sentido, analizar qué se ha hecho, los objetivos alcanzados en relación con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, así como su implementación en las distintas entidades federativas y a nivel federal, es crucial para conocer el diagnóstico de la situación actual de dicho modelo de justicia e identificar cuáles son las siguientes acciones por ejecutar para lograr una impartición de justicia sustantiva que respete los derechos humanos de todos los actores involucrados.

Desde el Congreso de la Unión, en particular desde el Senado de la República, es necesario estudiar los tópicos de impartición de justicia desde el enfoque legislativo que implica la transformación y la creación de leyes. Por ello, el Instituto Belisario Domínguez, en apoyo a las labores legislativas de las y los Senadores, organizó el Foro “El Sistema de Justicia Penal en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?”, el cual se llevó a cabo el martes 16 de Julio de 2019.<sup>3</sup>

El evento tuvo como finalidad abrir un espacio deliberativo para que diferentes especialistas realizaran un balance sobre la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio a 11 años de su creación, identificaran las fortalezas institucionales y subrayaran los principales desafíos que existen para seguir transitando hacia un sistema de justicia óptimo para nuestro país. Con este Foro, también se buscó mostrar los conocimientos y opiniones de expertos en el Sistema de Justicia Penal acusatorio a la luz de distintas reformas legislativas que se han dado en la LXIV Legislatura, como la aprobación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras, que inciden en la instrumentación del Sistema y en la impartición de justicia.

En la inauguración, senadores de distintos grupos parlamentarios externaron sus mensajes con relación a la impartición de justicia en México, particularmente a la importancia de conocer datos y acciones que se han implementado en torno al sistema de justicia penal acusatorio. En dicha mesa expusieron sus comentarios:

- La senadora Nancy De la Sierra Arámburo, secretaria de la Mesa Directiva del Senado de la República e integrante del Grupo Parlamentario del PT.
- El senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, Vicecoordinador del Grupo Parlamentario de MORENA y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.

---

<sup>3</sup> Todos los productos de cobertura de este evento están a disposición del público en el repositorio digital del IBD. Al respecto, véase: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>

- El senador Damián Zepeda Vidales, integrante de la Comisión de Justicia y miembro del Grupo Parlamentario del PAN.
- El senador Dante Delgado Rannauro, Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.
- El senador Miguel Ángel Osorio Chong, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI y presidente del Instituto Belisario Domínguez.

Asimismo, conformaron el presídium del acto inaugural la doctora María de los Ángeles Fromow Rangel, Consultora Independiente; el magistrado Julio Lorenzo Jáuregui García, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero; y el magistrado Pablo Héctor González Villalobos, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua. Además, se contó con la presencia de la senadora Xóchitl Gálvez, secretaria de la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; la senadora Lucy Meza, integrante de la Comisión de Justicia; el senador Manuel Añorve del Grupo Parlamentario del PRI y el senador Omar Obed Maceda Luna, secretario de la Comisión de Estudios Legislativos.

Una vez concluidos los mensajes de la senadora y los senadores se procedió al análisis sobre el sistema de justicia penal acusatorio en dos mesas. La primera de ellas, sobre los avances en su implementación e impactos de las nuevas reformas, fue moderada por el senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar y en ella participaron:

- El Doctor Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, de Jurimetría, A.C.
- La Maestra Sulma Eunice Campos Mata, Titular de la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República.
- El Maestro Renato Sales Heredia, consultor independiente.
- La Licenciada Paulina Téllez Martínez, de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación.

Esta mesa se llevó a cabo con el objetivo de hacer un recorrido de los sucesos dentro del periodo de ocho años (de 2008 a 2016) en el que se previó la instrumentación de la reforma, así como de los cambios legislativos posteriores que han incidido en su aplicación particularmente los de la legislatura instalada en 2018. Fue primordial para los trabajos de esta mesa hacer mención de los diversos retos que, a once años

de distancia, persisten en el funcionamiento del nuevo Sistema de Justicia Penal en el país. Así, se hizo mención de aspectos legislativos, operativos, de coordinación, capacitación, fortalecimiento institucional, entre muchos otros que se detallan en páginas posteriores.

En este tramo del evento se escuchó una combinación interesante de experiencias provenientes de la sociedad civil, así como de los poderes ejecutivo y legislativo, tanto de la presente como de anteriores administraciones.

La segunda mesa estuvo conducida por la senadora Indira de Jesús Rosales San Román, en ella se abordó el tema desde la experiencia de las entidades federativas en la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Participaron:

- El magistrado Pablo Héctor González Villalobos, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua.
- El Magistrado Julio Lorenzo Jáuregui García, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero.
- La Doctora María de los Ángeles Fromow Rangel, Consultora Independiente.
- El Licenciado Martín Carlos Sánchez Bocanegra, de Renace, A.C.

El propósito de esta mesa fue discutir, de manera comparativa, las experiencias de las entidades federativas en la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal. Se hizo énfasis en los casos de Chihuahua, Nuevo León y Guerrero, pero se trajo a colación tanto las situaciones positivas y negativas que se han presentado en este proceso en varios estados, como los retos a asumir en un futuro cercano. Al integrar esta mesa al Foro, se pretendió rescatar aspectos que pudieran implementarse en otras entidades federativas y a nivel federal, así como tener en cuenta otros perjudiciales, para evitarlos.

Se contrastaron las experiencias de dos magistrados, como autoridades jurisdiccionales locales con vasta experiencia en el tema, tanto a nivel teórico como operativo; de un representante de la sociedad civil enfocada al sistema de justicia penal, juicios orales y debido proceso a nivel local y federal, impulsora de la reforma al sistema de justicia mexicano; y también de una consultora independiente con una amplia trayectoria en el tema, incluso como exfuncionaria federal que operó, al mismo tiempo que ejecutó los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

La senadora Indira Rosales San Román, moderadora de esta segunda mesa, celebró poder escuchar dichos testimonios. Como legisladora del estado de Veracruz, subrayó las diferencias entre el sistema penal federal y los de las entidades federativas debido a la variedad de problemas y contextos, así como a los contrastes geográficos, resultantes en realidades distintas en cada lugar del país.

Una de las coincidencias más relevantes del Foro consistió en reconocer que la mejora en la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México no descansa necesariamente en acciones y procesos legislativos, como en continuar con el trabajo de capacitación de los actores involucrados, sean estos parte de los cuerpos de seguridad pública como la policía y la Guardia Nacional, o de las instituciones de procuración e impartición de justicia como los agentes del Ministerio Público, los fiscales, los peritos e, incluso, los propios asesores jurídicos de las víctimas y los imputados. Este trabajo de capacitación radica, entre otros aspectos, en que todos garanticen el debido proceso y tengan las habilidades para reconstruir y salvaguardar la evidencia que se desahogará posteriormente en la audiencia. Dicho con otras palabras, todos los actores señalados deben saber conducirse en la audiencia para que las resoluciones se apeguen a derecho y a los principios garantistas que guiaron la reforma de justicia. Otro tema de gran coincidencia fue la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación institucional en los tres órdenes de gobierno. La adecuada vinculación permitiría la transferencia de buenas prácticas, así como el logro de acuerdos sobre la operación, temas de capacitación, armonización normativa y mecanismos de monitoreo y evaluación de la reforma.

Para desarrollar estos y otros aspectos abordados en el Foro, el presente documento se divide en cuatro apartados. En el primero se encuentran los mensajes de los senadores y senadoras en el acto de apertura, el siguiente refiere las ideas vertidas en la mesa uno, y el tercero aborda los trabajos de la mesa dos. De esta manera, se exponen las palabras inaugurales de los diferentes integrantes de los grupos parlamentarios, seguidos de las ideas más generales en cuanto avances e impacto en la implementación del sistema y de las experiencias más locales de diferentes entidades federativas. En las conclusiones se realiza un esfuerzo de síntesis para establecer los elementos de mayor consenso en el foro, los cuales pueden considerarse como una ruta hacia donde debería avanzar la implementación de la reforma de justicia.

## **PALABRAS DE BIENVENIDA**

**Intervenciones de las y los legisladores del Senado de la República**

## Senadora Nancy De la Sierra Arámuro<sup>4</sup>

La mesa inaugural comenzó con la intervención de la senadora Nancy De la Sierra Arámuro. En su participación destacó la importancia de la división de poderes y el respeto a la voluntad de la mayoría para el funcionamiento de la democracia, aunque reconoció que ambos elementos han resultado insuficientes para alcanzar el pleno desarrollo del país. En ese sentido, enfatizó la importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se aprobó en el año 2011, la cual ha colocado a tales derechos como el pilar fundamental de una sociedad democrática. Dentro de ellos, destacó el acceso a la justicia por su función restauradora e igualitaria.

La senadora De la Sierra señaló el valor de la justicia ya que, desde su punto de vista, es indispensable para interrumpir círculos de violencia, y para cerrar brechas de desigualdad; por lo tanto, puede convertirse en un mecanismo para la inclusión social. Más adelante, la secretaria de la Mesa Directiva enumeró lo que a su juicio constituyen los principales logros alcanzados por la transición de un sistema penal inquisitivo a uno acusatorio, a saber:

- Establece el principio de presunción de inocencia.
- Trata de evitar privaciones de la libertad injustas.
- Procura condiciones dignas para las personas privadas de su libertad.
- Brinda transparencia en la oralidad de los juicios.
- Disminuye la opacidad y la corrupción en las instituciones encargadas de la impartición de justicia.

A pesar de dichos avances, la legisladora afirmó que aún persisten retos importantes para que el Estado mexicano garantice el pleno acceso a la justicia, como lo son la necesidad de mejorar la capacitación de los agentes y personal de los ministerios públicos, así como de los cuerpos policiacos. Lo anterior resulta indispensable para revertir las detenciones arbitrarias de personas, quienes sufren de agresiones físicas durante su arresto, de manera que sus derechos humanos resultan violentados. En este contexto, la

---

<sup>4</sup> Senadora de la República electa por el Principio de Mayoría Relativa por el estado de Puebla. En la LXIV Legislatura se desempeña como secretaria de la Mesa Directiva y secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores. Además, es integrante de las Comisiones de la Medalla Belisario Domínguez; Puntos Constitucionales; Estudios Legislativos Segunda; y Radio, Televisión y Cinematografía.

senadora expresó especial preocupación por las graves violaciones a los derechos de las mujeres por parte de diversas instituciones de justicia que las revictimizan.

Para finalizar su participación, la senadora Nancy De la Sierra manifestó que es indispensable tener paciencia para que las reformas en materia de justicia maduren y rindan los frutos esperados, sin que esto signifique dejar de sugerir mejoras a fin de garantizar el respeto a los derechos humanos y a la integridad de las personas. Para dicho fin, se requiere que la política pública en materia de justicia sea verdaderamente incluyente, a fin de respetar el mandato que emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar<sup>5</sup>

Al inicio de su participación, el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar señaló que después de once años de haber comenzado a implementar el nuevo sistema penal acusatorio, es posible apreciar cómo el modelo logró eliminar algunos vicios y errores en la procuración de justicia que se cometían en el pasado, se enfocó hacia un proceso más rápido, eficiente y con apego a los derechos humanos.

No obstante, el legislador advirtió que en la opinión pública persiste una preocupación marcada referente a que el sistema está más orientado a proteger a las personas que cometen delitos que a las víctimas. Esta percepción sugiere un reclamo social, extendido a lo largo del país, tanto a escala local como nacional. El senador mencionó que, para revertir esta valoración inadecuada del sistema de justicia, la LXIV Legislatura ha realizado ciertos ajustes mediante iniciativas de ley, entre las cuales destacó la ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

En este tenor, explicó que la aprobación de dicha reforma es una respuesta que atiende a la exigencia social de evitar construir un sistema de justicia basado en “una puerta giratoria”, esto es, un modelo que exonera de manera muy fácil al delincuente, el cual reincide tan pronto se encuentra en libertad. Advirtió que este tema requiere de una discusión más amplia e informada y que es responsabilidad del Legislativo escuchar e interpretar este reclamo ciudadano con el objetivo de mejorar la implementación del nuevo modelo de justicia penal acusatorio.

El senador Ramírez Aguilar enfatizó la necesidad de realizar acciones de mejora en las instituciones de seguridad pública, y enumeró algunas propuestas que coadyuvarían a lograr este propósito, tales como:

- Contar con una policía científica y preparada.
- Proporcionar laboratorios a todas las áreas de criminalística.
- Revisar las medidas cautelares y su implementación.

El legislador afirmó que, en un balance de la reforma del sistema de justicia penal, se pueden identificar grandes logros, pero también la persistencia de retos en materia de seguridad pública que se requieren superar para brindarle a la ciudadanía mayor certeza jurídica y tranquilidad en su vida cotidiana. Comentó

---

<sup>5</sup> Senador de la República electo por el Principio de Mayoría Relativa por el estado de Chiapas. Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; e integrante de las Comisiones de Gobernación; Medalla Belisario Domínguez; Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; Jurisdiccional; y de la Bicameral de Concordia y Pacificación.

que, para dicha tarea, resulta indispensable la construcción de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas.

La intervención del senador concluyó al asegurar que para alcanzar el ideal que se tiene de México, además de las políticas públicas para combatir la pobreza y la desigualdad, también resultan prioritarias aquellas que le permitan a la población vivir en paz mediante una impartición de justicia eficiente y transparente.

## Senador Damián Zepeda Vidales<sup>6</sup>

El senador Damián Zepeda inició su intervención señalando la importancia del Sistema de Justicia Penal en la agenda de la política pública nacional. Al respecto, consideró que la reforma realizada en 2008 es la modificación jurídica más importante en la historia del país desde la Constitución de 1917.

El senador Zepeda afirmó que, después del derecho a la vida, la libertad es el valor más importante que tenemos los seres humanos. En ese sentido, indicó que una de las características más importantes del actual modelo consiste en tener como eje la presunción de inocencia, es decir, que la persona es inocente hasta que el Estado -mediante el Ministerio Público-, compruebe su culpabilidad. Por lo tanto, las personas acusadas pueden estar sujetas a proceso sin coartar su libertad, en cabal defensa de las garantías que ofrece la Constitución y las leyes en materia de derechos humanos.

El senador señaló que se requiere un debate más amplio sobre el lugar que ocupa la figura de la prisión preventiva oficiosa en el actual modelo de justicia. No obstante, es posible reconocer las ventajas que se obtuvieron con la reforma de justicia como poner en igualdad de condiciones a la parte acusadora y a la defensora. Además, resaltó la importancia mediadora del juez, ya que este funcionario público tiene una mayor relevancia al ofrecer certeza y transparencia en el proceso de acceso y procuración de justicia. Este nuevo papel del juez permite cumplir con las disposiciones del artículo 20 constitucional al contar con procedimientos orientados a esclarecer los hechos de un delito, proteger al inocente, evitar la impunidad del culpable y acceder a la reparación de los daños causados por el ilícito.

Más adelante, el senador Zepeda mencionó que el modelo adoptado también tiene la ventaja de promover principios modernos en la procuración de justicia tales como la publicidad, la concentración, la continuidad, la contradicción y la inmediación procesal. No obstante, mencionó que se requiere más tiempo para conocer si las herramientas que tiene el sistema permiten el cabal cumplimiento de estos principios.

Para concluir, el senador enfatizó que la reforma al Sistema de Justicia Penal de 2008 es perfectible, lo que abre la oportunidad de ser analizada y reflexionada por expertos en espacios deliberativos como este foro organizado por el Instituto Belisario Domínguez. También subrayó que la implementación del nuevo modelo de justicia tiene que ir acompañado de un adecuado programa de difusión que evite mantener la percepción ciudadana de que el sistema de justicia vigente permite negociar la justicia en perjuicio de la víctima.

---

<sup>6</sup> Senador Electo por Lista Nacional. Integrante de las comisiones de Gobernación; Justicia; Puntos Constitucionales; y Estudios Legislativos Segunda.

## Senador Dante Delgado Rannauro<sup>7</sup>

El senador Dante Delgado inició su participación señalando la preocupante situación que vive México debido a la impunidad generalizada, los altos índices delictivos y las violaciones a los derechos humanos. Por esta razón, advirtió la urgencia de mejorar nuestro sistema de justicia penal para acercar los instrumentos jurídicos a la ciudadanía que le permitan acceder a una justicia pronta e irrestricta.

De conformidad con los resultados de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),<sup>8</sup> el legislador mencionó que, si bien uno de cada tres mexicanos afirmó haber sido víctima de algún delito, 93.5% de los ilícitos efectuados en nuestro país no son denunciados, lo que dificulta el proceso de procuración de justicia y genera una crisis institucional.

En su discurso, el senador Delgado recordó que Movimiento Ciudadano fue la única fuerza política representada en el Congreso que se opuso a la aprobación de la reforma al artículo 19 constitucional por tratarse de una medida regresiva en materia penal. Entre las razones dadas para este rechazo, destacó que la reforma para ampliar la lista de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa no contribuye a combatir la impunidad y que puede dificultar la impartición de justicia respetuosa y garante de los derechos humanos. En contraste, reconoció la importancia de la creación y posterior reglamentación de la Guardia Nacional, la cual fue aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos con representación en el Congreso. Lo anterior, evidenció el consenso de todas las fuerzas política para mejorar la seguridad pública de la ciudadanía con total apego a los Derechos Humanos.

Asimismo, el legislador propuso a todos los Grupos Parlamentarios alcanzar los instrumentos jurídicos que permitan dar seguridad y confianza a la población, pues por ahora, la Guardia Nacional, destinada a esa tarea, solo se ha utilizado como un instrumento de comunicación política. Además, afirmó que no se puede resolver el problema de inseguridad sin un marco legal adecuado, por lo que propuso un parlamento abierto a fin de generar un debate amplio en materia de seguridad.

---

<sup>7</sup> Senador Electo por Representación Proporcional. Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano e integrante de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República. Integrante de las comisiones de Administración; Energía; Seguridad Pública; Estudios Legislativos Segunda; y Especial para dar seguimiento a los hechos ocurridos el 24 de diciembre de 2018 en el estado de Puebla.

<sup>8</sup> Para más información consultar *la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE) 2018 del INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/> (fecha de consulta: 31 de julio de 2019).

Para concluir, el senador expuso el reto de acabar con la impunidad y los abusos de poder por parte de la autoridad. Señaló que, ante los errores o la actuación dolosa de las autoridades encargadas de procurar justicia, no es suficiente ofrecer solamente una disculpa y una compensación económica a la víctima. Es fundamental reconocer que, en este tipo de injusticias, se realiza un daño moral a la persona que resulta difícil de reparar.

## Senador Miguel Ángel Osorio Chong<sup>9</sup>

El senador Miguel Ángel Osorio Chong, presidente del Instituto Belisario Domínguez, recordó en su intervención el gran esfuerzo que ha realizado el Estado mexicano en generar recursos humanos, infraestructura, tecnología y capacitación que favorezcan en su conjunto el correcto funcionamiento del Sistema de Justicia Penal. Aseguró que la justicia constituye uno de los fundamentos de cualquier Estado, ya que es indispensable para la convivencia armónica de la sociedad.

El legislador aseveró que el proceso de impartición de justicia pasó de un modelo inquisitorio, costoso y opaco; a uno transparente, ágil, basado en pruebas de investigación científica para la comprobación de los delitos y que además procura la salvaguarda de los derechos humanos. Estos avances favorecen la confianza de la población hacia su Sistema de Justicia Penal, ya que lo han mejorado sustantivamente, sin embargo, a pesar de estos logros obtenidos, aún es posible corregir aspectos que aumenten su eficiencia y su eficacia.

Para realizar un balance sobre las implicaciones que ha tenido el nuevo Sistema de Justicia Penal, el senador recurrió a resultados de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).<sup>10</sup> De acuerdo con el estudio, seis de cada diez procesados (61%) afirmaron que su sentencia fue clara; además de que en 70% de los casos el juez estuvo presente. Estos porcentajes contrastan con los obtenidos bajo el sistema inquisitorio, los cuales eran de 31 y 24 por ciento, respectivamente. Otro dato importante se refiere al tiempo que duran los juicios en el actual Sistema de Justicia Penal: En el caso de los procesos por homicidio disminuyeron de 16 a 12 meses; mientras que los de secuestro pasaron de 22 a 18 meses. Estos indicadores constituyen un ejemplo tangible de los beneficios de la implementación del actual modelo.

El senador Osorio Chong consideró que no todo el tema de seguridad pública es responsabilidad de los cuerpos policiacos, sino que parte fundamental del debido proceso corresponde a los métodos de justicia. Coincidió con otros legisladores en que el sistema acusatorio -como toda construcción institucional- es evaluable y perfectible. Dentro de las áreas de oportunidad señaló que, si bien se deben fortalecer las

---

<sup>9</sup> Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.

<sup>10</sup> Para más información se sugiere consultar: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>

instituciones policiales (particularmente en su carácter de primer respondiente), también es necesario capacitar a los agentes y servidores de los Ministerios Públicos, las Procuradurías y las Fiscalías.

Para concluir su participación, el senador aludió la necesidad de contar con más y mejores herramientas que favorezcan la implementación de un Sistema de Justicia Penal que reconstruya el tejido social y la cultura de paz, que nuestro país requiere.

## **MESA 1**

**EL SISTEMA DE JUSTICIA:**

**AVANCES EN SU IMPLEMENTACIÓN E IMPACTOS DE LAS NUEVAS  
REFORMAS LEGISLATIVAS**

## 1.1 Desafíos organizacionales y buenas prácticas del Sistema de Justicia Penal

**Dr. Guillermo Raúl Zepeda Lecuona**

Jurimetría A.C.

### Abstract

La tesis principal de la ponencia consistió en señalar que la mejora del Sistema de Justicia Penal no radica en cambios constitucionales, sino en el desarrollo de un modelo organizacional que fortalezca las capacidades de investigación de los ministerios públicos. Sin estas capacidades, no será posible remediar problemas básicos de seguridad pública como el homicidio intencional. Este factor también explica la heterogeneidad en la implementación del modelo en los diferentes estados del país.

El Dr. Zepeda Lecuona comenzó su intervención recordando los objetivos que se presentaron en la exposición de motivos de la Reforma constitucional del Sistema de Justicia Penal, a saber: mejorar el acceso a la justicia, reducir la impunidad, respetar las garantías de víctimas e imputados, racionalizar el uso de medidas cautelares y sanciones penales, generar certeza en los procesos, incrementar la eficiencia en el empleo de los recursos del sistema y recuperar la confianza pública.

El ponente señaló que, en sintonía con lo que se planteó en la mesa inaugural, persisten desafíos en otros temas, no solamente legislativos, sino también de instrumentación que permitan traducir estos derechos abstractos en garantías concretas a través del proceso penal. En ese sentido, una reforma de este calado necesita de importantes herramientas organizacionales. El modelo organizacional es algo fundamental para el especialista, ya que la reforma del Sistema de Justicia Penal ha implicado atentar en contra intereses creados durante décadas en distintas instancias como las procuradurías, las fiscalías de los estados y en la nacional. Para la transformación de estas inercias resultó insuficiente la reforma legislativa.

Para mostrar la importancia de los modelos organizacionales en la implementación de la Reforma, el Dr. Zepeda Lecuona señaló que, a pesar de que el Código Nacional de Procedimientos Penales es el mismo para todo el país, no en todas las entidades federativas ha tenido los mismos resultados. Ha tenido buenos resultados en Chihuahua, en Nuevo León, en Coahuila y en Yucatán, por mencionar unos casos, pero estas buenas prácticas no se extienden a todo el territorio nacional y es lo que ha permitido subrayar el desafío en temas organizacionales.

Para el especialista, el talón de Aquiles de la reforma procesal penal es la capacidad de investigación del Ministerio Público, ahí está el corazón de la impunidad y en vez de mejorar, se ha venido deteriorando.

Para fundamentar esta observación, el Dr. Zepeda Lecuona recurrió al estudio de desempeño de las fiscalías que publican anualmente para generar un ranking de éstas.<sup>11</sup> Con datos del año pasado, se tiene que bajó la efectividad de las procuradurías de un 20.7% en 2016, a 19.4% en 2018.<sup>12</sup> Para revisar estos porcentajes, véase el Cuadro 2. Los contrastes son muy marcados, se encuentran estados como Guanajuato o Querétaro, que resuelven más del 30% de las carpetas de investigación, mientras que estados como Quintana Roo apenas logran resolver 7.8%.

Cuadro 2. Efectividad en la resolución de carpetas de investigación 2018

<b>Forma de determinación</b>	<b>Porcentaje que representa del total de carpetas de investigación</b>
Abstención de investigar	1.1%
No ejercicio de la acción penal	6.1%
Criterios de oportunidad	0.3%
Incompetencia	2.8%
Acumulación	0.3%
Sobreseimiento	0.2%
Otras causas de determinación	1.1%
Carpetas vinculadas a proceso	3.4%
Resuelto por justicia alternativa	4.2%
Efectividad en la resolución de carpetas de investigación 2018	19.4%

Fuente: Presentación utilizada por el ponente en el foro.

Otro de los aspectos más preocupantes que indicó el especialista es el de la fuerte impunidad en materia de homicidio intencional, el cual ha pasado de 84% en el 2017 a 86% en el 2018. Incluso advirtió que hay estados con 99% de impunidad en homicidio como es el caso de Morelos que tiene 99.3%. Para corroborar este dato, se han comunicado telefónicamente con autoridades del estado para confirmar que de los 780 homicidios que tienen registrados, solo se cuentan con 11 sentencias, de las cuales siete son condenatorias.<sup>13</sup> El Dr. Zepeda Lecuona apuntó en esta parte de su intervención que, si se considera que únicamente se reportan 7% de los delitos y de éstos se esclarece 19.4%, esto arroja una cifra preocupante de 1.4% de delitos esclarecidos en el país. Ante este panorama de fuerte impunidad cabe preguntarse ¿por qué no hay más delitos en México?

<sup>11</sup>Nota de los editores: para descargar el documento completo sobre este ranking, véase:

<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=49&t=ranking-de-fiscalias-y-procuradurias-estatales-en-mexico>.

<sup>12</sup> La efectividad de las fiscalías se mide a partir de cinco mecanismos que contempla la legislación entre los que se incluyen llevar ante un juez al imputado, el ejercicio de la aplicación de criterios de oportunidad y la decisión de no investigar, por mencionar algunos.

<sup>13</sup> Señaló que ya no ha resultado tan fácil construir este indicador porque desde el 2012 el INEGI ya no separa sentencias absolutorias y condenatorias, ni por homicidio culposo y doloso. Para subsanar este vacío de información se tiene que solicitar vía transparencia, aunque solo 21 estados están proporcionando los datos.

Para el especialista, realizar un balance sobre el Sistema de Justicia Penal también requiere destacar las buenas prácticas. Apuntó que hace cinco o seis años se destacaba Morelos por su Unidad de Medidas Cautelares, Chihuahua por los Centros de Justicia para la Mujer, Baja California por el Sistema de Justicia Alternativa, por mencionar algunos casos. Los estados que están haciendo diferencia lo están logrando con base en desarrollar sus capacidades de investigación basados en un modelo de gestión moderno. Sin embargo, son pocos los que están avanzando en esa dirección. Aunque hay buenas prácticas, la generalidad es que todavía se combaten delitos del siglo XXI con rutinas del siglo XIX. Para el ponente no se puede permitir que el Ministerio Público investigue mediante una técnica epistolar: “por oficio le pide al coordinador de investigación, que por oficio le pide al director del área pericial, que por oficio le pide a un perito que desahogue una diligencia. El modelo de gestión tiene que cambiar”.

Para el Dr. Zepeda Lecuona es muy importante reconocer que los modelos que están funcionando en el país se caracterizan por unidades de investigación en los que hacen equipo de trabajo el Ministerio Público, los policías investigadores y los peritos, esto es, la triada de la investigación, el modelo de los tres pisos.<sup>14</sup> El ponente señaló que la Guardia Nacional será una solución al problema de seguridad pública en la medida que aporte en inteligencia y en despliegue táctico. El patrullaje como única medida está comprobado que no combate el crimen organizado. Dicho con otras palabras, afirmar que únicamente el patrullaje combatirá al crimen organizado es como pensar que los bomberos deberían de salir a buscar incendios, es decir, debe hacerse con inteligencia, dando golpes de precisión. En el ámbito se sabe que 5% de los delincuentes son los responsables de 60% de los delitos de alto impacto, por esta razón hay que focalizar el combate a través de la inteligencia policial y militar. En ese sentido, el Dr. Zepeda Lecuona remarcó que la clave actualmente en el Sistema de Justicia no radica tanto en cambios constitucionales como en el desarrollo organizacional que fortalezca la capacidad de investigación.

Finalmente, abordó el tema de la prisión preventiva. Desde su perspectiva, ha habido una regresión, incluso esto lo afirmó en las audiencias públicas que se hicieron en el Congreso sobre este tema. La exposición de motivos de la iniciativa indica que, de cada 100 denuncias por corrupción, solo 1.5% llega a un juez y suelen ser casos de funcionarios menores. Como se puede apreciar, el problema no es el 1.5% a los que se les da la prisión preventiva, sino el 98.5% que queda impune. Para el Dr. Zepeda Lecuona la puerta giratoria está en el Ministerio Público. En un muestreo de expedientes que realizó, de cada 100 puestas a disposición de la policía al Ministerio Público, en 77 se argumenta el artículo 138 y se deja en libertad con las reservas de ley. Ahí está la puerta giratoria, no en garantizar la prisión preventiva.

---

<sup>14</sup> También comentó el ponente que la mesa de resultados de 100 días que se implementó en Tabasco ha sido una buena práctica en la materia.

En la interacción que tuvo con el público en la ronda de preguntas y respuestas, el Dr. Zepeda Lecuona tuvo la oportunidad de ampliar su punto de vista sobre la importancia del principio referido a la presunción de inocencia. Señaló que este principio constituye una garantía de verdad y libertad. De la garantía de verdad se deriva la institución conocida como carga de prueba, esto es, le corresponde a la parte acusadora proporcionar la suficiente evidencia que permita desvirtuar la presunción de inocencia. Por otro lado, es una garantía de libertad porque no se puede tratar como responsable del delito a un presunto inocente. En este aspecto, la persona en cuestión mantiene ciertas garantías en su trato, comenzando con el derecho de seguir el proceso en libertad, ocultar su rostro y su nombre si no ha declarado ante el juez, por mencionar algunas. Por esta razón, en armonía con los principios internacionales en materia de derechos humanos, es importante reducir la cantidad de delitos que ameritan prisión preventiva.

Un segundo cuestionamiento que atendió el ponente se refirió a la viabilidad de constituir un Código Penal único para todo el país. El Dr. Zepeda Lecuona no se mostró partidario de dicha corriente, ya que para él lo óptimo es que cada entidad federativa tenga su propio Código de acuerdo al diagnóstico y las capacidades construidas para atender el fenómeno delictivo local. Empero, reconoce la existencia de un sector que impulsa la idea de un Código Penal único y que se basa en el hecho de haber logrado los consensos necesarios para lograr un Código Nacional de Procedimientos Penales para asegurar que sí es posible repetir esta experiencia nuevamente. A pesar de esto, el ponente afirmó que resultaría más importante avanzar en el tema de la capacitación y la estabilidad laboral en las instancias de procuración e impartición de justicia que comenzar un debate sobre un código unificado.

Para concluir, reiteró la importancia de lograr una sinergia entre universidades, autoridades y organizaciones de la sociedad civil para seguir reuniendo y analizando propuestas que permitan el enriquecimiento del Sistema de Justicia Penal, así como la identificación de buenas prácticas que han implementado algunas entidades federativas que vale la pena replicar a nivel nacional.

## 1.2 Principios y Ejes del Sistema de Justicia Penal

**Mtra. Sulma Eunice Campos Mata**

Unidad Técnica para la Igualdad de Género, Senado de la República

### Abstract

La ponencia señaló que la reforma al Sistema de Justicia Penal trató de ser integral, de manera que incluyera desde la prevención del delito hasta la cultura de la denuncia. En este nuevo modelo se enfrentan retos que van desde el desarrollo de capacidades de los agentes públicos para modificar sus rutinas y procedimientos en la impartición y procuración de justicia hasta la importancia de comunicar a la opinión pública las ventajas que representó el cambio del modelo.

La participación de la Mtra. Campos Mata se basó en su experiencia como Subprocuradora de Atención a Víctimas en la Ciudad de México, en la cual formó parte de la planeación y la implementación del nuevo sistema de justicia. En la primera parte, señaló que los principios básicos del Sistema Penal Acusatorio y oral tratan de dar una respuesta oportuna a la demanda de seguridad, paz y justicia de la ciudadanía. Desde su punto de vista, es de vital importancia que tales principios se mantengan intactos, ya que representan garantías para la protección tanto de los imputados como de las víctimas, así como para transitar hacia una justicia que sea efectivamente restaurativa. En ese sentido, la Mtra. Campos Mata, recordó que el Sistema de Justicia tiene una articulación fundamental con la Ley General de Víctimas publicada en 2013, la cual contempla una protección amplia referente a la justicia integral para las víctimas que garantice la salvaguarda de su dignidad a lo largo de todo el proceso.<sup>15</sup> Otro tema importante es el de las garantías de no repetición, esto es, las acciones del Estado Mexicano para garantizar que un delito no se vuelva a cometer o que una víctima en específico no vuelva a ser violentada por el delito que se cometió.

La Mtra. Campos Mata resaltó que la reforma de justicia tenía como objetivo primario la transformación no solo de su procuración y administración, sino también aspectos relacionados con las instituciones de seguridad, esto es, trató de ser una reforma integral de todo el sistema. Al respecto, señaló que, como Subprocuradora, al tener a su cargo a los agentes del Ministerio Público, una de sus principales preocupaciones que enfrentó fueron las destrezas y capacidades que tenían que desarrollar dichos agentes para generar certeza de que había ocurrido un hecho ilícito y de que existía una responsabilidad plenamente acreditada.

---

<sup>15</sup> Nota de los editores: La Ley General de Víctimas se puede descargar del siguiente enlace:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_030117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf)

Esta preocupación expresaba el eje central de la reforma, ya que se transitaba de un sistema inquisitivo basado en una averiguación previa que formalizaba todo lo relacionado con la comisión del delito y la responsabilidad, hacia uno basado en la carpeta de investigación. La carpeta representa un registro de actuaciones de acuerdo con las líneas de investigación para llegar a una verdad científica. Dicho con otras palabras, lo que se tenía con el sistema inquisitivo era la construcción de una “verdad empírica” basada en la hipótesis, la experiencia y la formación del agente del Ministerio Público, el policía y los actores en materia de seguridad. Con el nuevo Sistema de Justicia se pretende que esta “verdad empírica” se transforme en una “verdad científica”. La ponente subrayó que este cambio es un eje para avanzar hacia un procedimiento penal acusatorio y oral, el cual permita establecer un nuevo modelo integral de seguridad pública que abarque desde la prevención del delito hasta la cultura de la denuncia.

La Mtra. Campos Mata, realizó un breve paréntesis para abordar la percepción y expectativas ciudadanas hacia este nuevo sistema de justicia en México. En particular se refirió al aspecto de la comunicación de la reforma, esto es, a la importancia de transmitir de manera clara a las y los mexicanos, este nuevo sistema de justicia penal. La implementación de la reforma requiere de un proceso de socialización y educación sobre el alcance y la operación de este sistema; de lo contrario, la ciudadanía seguirá percibiendo la impartición de justicia desde un punto de vista meramente carcelario, esto es, que solo hay justicia en la medida en que el imputado está privado de su libertad para que la víctima o para que el mismo sistema pueda estar convencido de que hay justicia. Este proceso de educación tiene que aspirar a construir una sociedad que perciba el sistema de justicia desde otra óptica que identifique la presunción de inocencia como un principio máximo que rige el sistema penal en México. La reforma abrió un panorama importante para que la figura del Ministerio Público tenga salidas alternativas que procuren una justicia restaurativa en la reparación integral de la víctima. No obstante, lograr que la sociedad aprecie esta transformación del sistema de justicia es un proceso que llevará tiempo.

La intervención concluyó abordando el tema de la prisión preventiva oficiosa, el cual está mostrando la falta de capacidad de las instituciones de procuración de justicia e incluso de impartición, de poder llegar a establecer la vinculación y la obligatoriedad del imputado a que se presente a las audiencias. Desde el punto de vista de la Mtra. Campos Mata, el Poder Legislativo está cumpliendo con la labor de brindar herramientas necesarias para que esto funcione. Esto ha permitido tener el marco para que las y los operadores del sistema tengan la facultad de ejecutarlo adecuadamente. Sin embargo, la especialista reconoció que todavía hay mucho trabajo por hacer para que las autoridades competentes tengan las

capacidades para su correcta implementación, así como la persistencia de vacíos o ineficacias que necesitan ser resueltas con una mayor articulación entre autoridades.

Este tema se articula con el de la “puerta giratoria”, uno de los más discutidos recientemente por las y los abogados penalistas, y que se relaciona estrechamente con las herramientas con las que cuenta el Ministerio Público. La Mtra. Campos Mata recordó que no necesariamente tiene que haber prisión preventiva oficiosa para que una persona sea conducida y se garantice su comparecencia ante la autoridad judicial.

El Ministerio Público tendrá que garantizar diversos eventos en los cuales se pueda argumentar el peligro de sustracción de la persona imputada, es decir, el peligro de afectar el desarrollo de la investigación, de que el imputado atente contra la víctima, o bien, intente alterar datos de prueba o medios de prueba. La especialista enfatizó que, si la autoridad encargada de la investigación científica de los delitos tiene estos elementos, entonces tendrá suficientes herramientas para proteger a la víctima, así como para poder conducir a las y los responsables de los delitos a lo largo de todo el proceso que implica la justicia restaurativa o reparación integral.

La Mtra. Campos Mata reiteró que hay importantes avances en la implementación de un Sistema de Justicia Penal acusatorio sólido que brinda la capacidad y el andamiaje formal para tener éxito; no obstante, falta más capacitación de todos los actores involucrados. Por ejemplo, es importante elevar el rango que tienen actualmente los asesores jurídicos (los representantes de las víctimas frente al proceso) al de una defensoría pública con más y mejores herramientas para realizar su trabajo, así como una autonomía plena de las procuradurías y de las instancias ejecutivas. Esto es fundamental porque la propia Constitución y el código así lo estipulan.

En la interacción que tuvo con el público, la titular de la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República respondió una pregunta referente a la importancia de garantizar una adecuada custodia para evitar violaciones al debido proceso. Señaló que es importante ampliar el debate sobre este tema, ya que es un principio del Sistema de Justicia Penal, consagrado tanto en la Constitución como en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Se deben salvaguardar los derechos fundamentales tanto del imputado como de la víctima durante todas las fases que tiene el debido proceso. Esta respuesta, la vinculó con un segundo cuestionamiento sobre la importancia de haber reformado la Constitución en el tema de la prisión preventiva. Al respecto, reitero que fue parte esencial para modificar el Sistema de Justicia Penal, ya que la prisión preventiva se vincula estrechamente con el pleno respeto de los derechos humanos. Por

lo tanto, este tema tenía que estar muy bien especificado en la Carta Magna para tener un catálogo claro sobre los delitos, cuya gravedad por el impacto en la seguridad y el bienestar social, serán investigados bajo la figura de la prisión preventiva oficiosa.

La tercera y última pregunta que respondió la Mtra. Campos Mata solicitaba su punto de vista sobre una posible premura en la implementación del Sistema de Justicia Penal acusatorio en varias entidades federativas, entre ellas, la Ciudad de México. A su juicio resulta complicado calificar de esa manera el proceso, ya que la reforma se publicó en el 2008. Ciertamente cada entidad federativa definió las etapas para implementar el sistema de acuerdo con las necesidades de seguridad, a la estructura y a los recursos con los que se contaba.

En el caso de la Ciudad de México, indicó que la implementación se hizo paulatinamente, primero se incorporaron los delitos no graves (aquellos delitos culposos que procedían de parte ofendida o por querrela) y posteriormente los graves. En todas las experiencias del país es posible apreciar el desfase entre la norma escrita y la práctica, hay un camino por recorrer. No obstante, la especialista mostró su confianza en que se continuará el trabajo de reformas y modificaciones tanto a los procedimientos como a los procesos para alcanzar el sistema de justicia que necesita nuestro país.

### 1.3. Elementos para el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal

**Mtro. Renato Sales Heredia**

Consultor independiente

#### **Abstract**

La ponencia subrayó la importancia de identificar y resolver las paradojas en la normatividad que rige el actual Sistema de Justicia Penal Acusatorio. En segundo lugar, subrayó el papel estratégico que ocupa la capacitación y certidumbre laboral de policías, fiscalías y peritos en la implementación exitosa del sistema. Sin estos elementos, no habrá incentivos para que las carreras vinculadas a las tareas de seguridad pública resulten atractivas para la incorporación de nuevos elementos.

La ponencia del ex Comisionado Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación comenzó señalando la importancia del Sistema de Justicia Penal acusatorio para la vida democrática del país, ya que lo consideró como el sistema más moderno que puede tener un Estado de derecho. Para definirlo, el Mtro. Sales Heredia adaptó una frase de Winston Churchill: “El sistema acusatorio es el peor de todos los sistemas, a excepción de todos los demás”. En ese sentido, se puede considerar la de 2008 como una de las más importantes reformas acontecidas en materia constitucional.

El Mtro. Sales Heredia propuso hacer una breve reseña histórica del sistema acusatorio en nuestro país. Destacó que suele desconocerse que Venustiano Carranza ya había creado un sistema acusatorio en 1917, esto es, había creado al Ministerio Público, había separado al juez de la acusación y destacó la importancia de haberle otorgado al juez la posibilidad de arbitrar ante un esquema de contradicción. Este sistema se fue desvaneciendo con el paso del tiempo, ya que se contó con el Código de Procedimientos Penales hasta 1934 durante el mandato de Emilio Portes Gil. De esta manera, precisó que entre 1917 y 1934 el Ministerio Público utilizó el Código Procesal Penal del siglo XIX, esto es, el código inquisitorio. Posteriormente, el sistema acusatorio de Carranza se siguió desmantelando hasta colocar el último clavo en el ataúd en 1993 cuando se trasladaron las garantías del proceso a la averiguación previa.

El Mtro. Sales Heredia afirmó que la reforma de 2008 dio paso a un sistema acusatorio sumamente paradójico. Por ejemplo, el sistema es acusatorio y garantista para el delincuente convencional, pero absoluta y totalmente inquisitorial para quien califica como delincuente organizado. El especialista subrayó que a final de cuentas es el Estado la institución que determina quién es delincuente organizado. Esta

“bipolaridad” del nuevo Sistema de Justicia Penal obedece a que trató de hacer una combinación de los mecanismos que el gobierno en turno consideraba necesarios para combatir a los delincuentes organizados con aspectos de la reforma procesal impulsada por la sociedad civil. El resultado fue la vinculación de dos sistemas contrapuestos, uno profundamente inquisitorio relacionado con la delincuencia organizada y otro garantista como es el sistema acusatorio. Esta combinación generó, a juicio del Mtro. Sales Heredia, un vicio terrible e insalvable para la implementación del Sistema de Justicia Penal.

Para el ponente hay un segundo vicio de la reforma del 2008 que es importante discutir: los operadores más importantes del Sistema de Justicia Penal como son el agente del Ministerio Público, el perito y el policía padecen de minusvalía constitucional, ya que en dicha reforma se modificó el artículo 123, apartado B, fracción XIII para establecer que a estos actores anteriormente mencionados se les puede aplicar la ley retroactivamente en perjuicio. Para el Mtro. Sales Heredia esta disposición representa una paradoja constitucional, ya que atenta en contra de otras disposiciones de la Carta Magna como son el artículo 1º, 5º y 14. La reforma a dicho artículo menoscabó el respeto pleno a los derechos elementales de peritos, policías y fiscales porque se les aplica la ley vigente al momento de la remoción, sin que puedan ampararse ante ello. Además, esto representa un obstáculo para que el sistema acusatorio fluya y solucione conflictos de manera efectiva.

Para ilustrar esta idea, el especialista mencionó un par de ejemplos. El primero consiste en que si un policía para ingresar se le solicita la preparatoria concluida y que mida 1.60 cm de estatura y posteriormente se reforma la ley para elevar el nivel de estudios a carrera concluida y a una estatura de 1.70 cm, el policía podría aumentar su preparación académica, pero no crecer de estatura. Ante ese cambio de disposiciones, la aplicación de la ley implica el despido de los elementos que no las cumplen. Otro ejemplo señalado por el ponente se refiere al caso hipotético de un policía que gana un juicio al demostrar que fue injustamente cesado o removido del cargo. A pesar de haber ganado, la reinstalación del cargo no será procedente porque la Constitución lo prohíbe.

Con estas disposiciones resulta muy complicado proporcionar estabilidad laboral a policías, peritos y a los agentes del Ministerio Público, lo que implica un fuerte obstáculo para mejorar a las instituciones procuradoras e impartidoras de justicia. El ponente advirtió que en la administración pasada se formuló una propuesta de iniciativa para enmendar estas disposiciones del artículo 123 constitucional, la cual fue aprobada en la Cámara de Diputados y está pendiente de ratificación en el Senado de la República.

La segunda parte de la ponencia abordó ejemplos exitosos en los cuales se están formando policías, fiscalías y policía científica (peritos) con capacidades y perspectivas de futuro a partir de la capacitación conjunta. El Mtro. Sales Heredia afirmó que sistemas acusatorios de estas características se están construyendo en Colombia, Chile, Perú y Ecuador. Enfatizó que la clave está en una capacitación conjunta para evitar la “Torre de Babel procesal” que sucede en nuestro país en la cual el policía le echa la culpa al fiscal, el fiscal responsabiliza al juez, el juez al fiscal y el fiscal al policía. ¿Quién gana? El delincuente.

La capacitación, además de ser conjunta, debe tener predominio en lo práctico. También resulta fundamental lo que denominó como empatía procesal: “Juez, tú ahora te vas a poner en el papel del policía y vas a llenar un informe policial homologado, para que veas lo que es eso, para que veas lo que cuesta, lo que significa”. Con esta práctica, el juez aprende y valora el trabajo del policía, desde aspectos tan básicos como la importancia de ubicarse en los puntos cardinales.

En segundo lugar, el Mtro. Sales Heredia enfatizó la importancia de una retribución económica adecuada para los miembros de la policía. Utilizó de referente a Ecuador. Mientras en México se movía la tasa de ocho homicidios a 22 homicidios por cada 100 mil habitantes de 2007 a 2012, en Ecuador bajó de 22 homicidios a ocho homicidios por cada 100 mil, y luego siguió bajando hasta 3.5 homicidios por cada 100 mil. ¿Cómo podemos entender estas tendencias tan contrarias? El especialista mencionó que para ser policía en Ecuador se requiere estudiar una carrera y realizar un examen profesional para, eventualmente, ingresar a la corporación. El salario de un policía promedio formado de esta manera en aquel país es equivalente a mil dólares al mes. Esta cifra contrasta fuertemente con los cinco mil pesos al mes en promedio que gana un policía municipal en México, pero también con los ocho mil pesos que gana un juez cívico, quien es el que se vincula en la justicia de primer piso con el policía.

El especialista concluyó su intervención subrayando que un elemento fundamental para implementar el Sistema de Justicia Penal acusatorio radica en crear policías, fiscalías y peritos con futuro, esto es, con salarios dignos y con un proceso de capacitación en todo su proceso formativo. En dos palabras, la clave está en el respeto y la dignificación.

En la interacción que sostuvo el Mtro. Sales Heredia con el público en la ronda de preguntas y respuestas, subrayó la importancia que tiene la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el Sistema de Justicia Penal. La calificó como esencial, ya que tiene a su cargo el sistema penitenciario, nominalmente a la Guardia Civil, el Servicio de Protección Federal y el Sistema Nacional de Protección

Civil.<sup>16</sup> Al respecto, recalcó el papel fundamental que tiene el sistema penitenciario. Su mejoramiento es todo un reto, porque tanto a nivel federal como estatal se encuentra asediado por problemas de distinta índole, lo que lo ha convertido en un sistema en crisis. Mejorarlo está en relación directa con el principio de presunción de inocencia ya que, si se tienen personas sujetas a proceso al interior de los centros penitenciarios, merced a la aplicación del artículo 19 constitucional, debe darse certeza para ser tratados como inocentes. Por otro lado, a los sentenciados se les deben limitar los derechos que están señalados en la pena, pero el resto se requieren mantener vigentes. El ponente agregó que la Secretaría será muy importante en la capacitación que reciban los miembros de la Guardia Nacional y toda aquella persona que quiera iniciar una carrera policial. Esto es indispensable para que las y los jóvenes consideren seriamente la posibilidad de integrarse a estas corporaciones, así como para garantizar una formación sólida que mejore significativamente la percepción que se tienen sobre los cuerpos de seguridad.

Un segundo cuestionamiento que atendió se refirió al problema de implementación del Sistema de Justicia Penal: ¿Esta situación se derivó de una deficiente técnica legislativa o de una insuficiente capacitación de los operadores? Para el Mtro. Sales Heredia fue un problema en ambas dimensiones. Por un lado, la reforma al artículo 21 constitucional estableció que la investigación del delito corresponde al Ministerio Público, quien solicita la recolección de evidencia empírica al policía. Para el especialista lo óptimo es que funcione al revés, es decir, que el policía tenga la facultad de investigar y que éste solicite al fiscal la autorización de diferentes procedimientos (por ejemplo, órdenes de cateo, pruebas de ADN, etc.) para obtener las pruebas suficientes que conformen la carpeta de investigación. Por otro lado, reiteró que el problema de la capacitación radica en gran medida porque se centra en la teoría y no en la práctica cuando debería ser a la inversa, una formación sólida en la resolución de casos con un conocimiento profundo de las tareas que le corresponde a hacer a todos los actores involucrados (jueces, fiscales, defensores y policías).

La última pregunta solicitó su opinión sobre la corrupción que existe en los cuerpos de seguridad pública. Al respecto, mencionó que en todas las instituciones habrá gente corrupta por lo que es importante mejorar las capacidades de las Unidades de Asuntos Internos y a las fiscalías de servidores públicos. Sin embargo, resulta igualmente importante no generalizar esa valoración sobre la institución en su conjunto.

---

<sup>16</sup> *Nota de los editores:* Sobre el tema se sugiere consultar a Palazuelos Covarrubias, Israel (2018). “La nueva LOAPF y cómo redistribuye las facultades de gobernación y seguridad pública”, *Mirada Legislativa* No. 161, Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4248>

## 1.4 Coordinación y nuevas acciones institucionales para el mejoramiento del sistema de justicia.

**Lic. Paulina Téllez Martínez**

Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, Secretaría de Gobernación

### Abstract

La intervención destacó la importancia de promover la coordinación de todas las instituciones con responsabilidades y facultades en la procuración e impartición de justicia. En ese sentido, señaló el papel que tiene la nueva Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la SEGOB como una entidad que busca la interrelación de dichas instituciones con total respeto a la autonomía de cada una. También destacó la necesidad de impulsar programas para la salvaguarda de los derechos postpenales.

La ponencia comenzó con la siguiente tesis: en un balance sobre el Sistema de Justicia Penal es igualmente importante identificar lo que se ha implementado y proponer soluciones que permitan la consolidación. Un diagnóstico integral requiere señalar aquellas acciones que han tenido éxito y que reflejan un buen trabajo de diversas instituciones y actores.

La propuesta de la Lic. Téllez Martínez consiste en analizar los avances de la reforma desde una perspectiva sistémica, esto es, desde la interrelación de todas las instituciones con responsabilidades y atribuciones en el campo de la justicia como son los cuerpos policiacos, los tribunales superiores de justicia y las fiscalías, por mencionar algunos. Dada su encomienda de crear la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia en la Secretaría de Gobernación, la ponente expuso que sus principales ideas en el foro se referirían a las labores y atribuciones de la Unidad y las referentes al proceso de la prisión preventiva.

La Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia surgió en la presente administración a iniciativa del titular del Poder ejecutivo con el objetivo de coordinar a las distintas instituciones que conforman el sistema de justicia a nivel federal y estatal. En ese tenor, buscará identificar las necesidades que tienen actualmente la policía, las fiscalías y los tribunales para fortalecer su desempeño. La funcionaria acotó que la Unidad absorbió la Secretaría Técnica de Implementación del Sistema Penal, de manera que también promueve la mejora continua de este sistema.

En esta parte de su intervención, la Lic. Téllez Martínez detalló información referente al sistema penal de nuestro país. Compartió que la Unidad tiene atribuciones para crear programas de capacitación y salvaguardar los derechos postpenales. Al respecto, es muy importante que cuando una persona termine

de cumplir su sentencia, tenga la posibilidad de contar con una identificación y de encontrar un empleo. Señaló que en este rubro resulta preocupante que en ocasiones el proceso para obtener una identificación puede tardar hasta nueve meses. En este escenario, no solo se vulneran los derechos postpenales, sino que se crean condiciones favorables para que la persona vuelva a delinquir. La ponente insistió en que este tipo de fallas requiere de soluciones integrales que sumen esfuerzos y facultades de todas las instituciones que inciden en el funcionamiento del sistema de justicia con pleno respeto a la autonomía de cada una.

Para la ponente resulta significativo que todavía se realicen foros de reflexión y debate referentes al sistema de justicia penal a once años de haber comenzado su implementación, ya que demuestra un cierto consenso entre las instituciones para reconocer que todavía persisten aspectos que no funcionan como se espera. Por ejemplo, una falla que identificaron muy rápido en cuanto comenzó a funcionar la Unidad, fue el hecho de no haber repartido recursos económicos a las entidades federativas para la capacitación en materia de justicia.

Finalmente, la especialista compartió con el auditorio lo que a su juicio es una de las atribuciones más importantes de la Unidad para la consolidación del sistema penal: la Instalación de Mesas de Justicia en cada estado, integrado por las instituciones del Sistema de Justicia para analizar casos cotidianos y entre los titulares entablar un diálogo respetuoso para generar mejoras. También está el área de estudio de casos, en los cuales la ciudadanía reporta algún tipo de irregularidad. El procedimiento consiste en que, antes de atribuir cualquier tipo de responsabilidad al juez, se conforma un expediente con la mayor cantidad de información posible proporcionada por la familia de la persona inculpada que permita hacer un estudio pormenorizado del caso y se procede en contactar a las autoridades para que institucionalmente consideren los hallazgos y el reporte elaborado. Para la funcionaria es muy importante resaltar que, a mes y medio de haber creado este programa de mesas de justicia, la Dirección correspondiente ya cuenta con 735 casos. La atención que proporciona el área a la ciudadanía que interpone el recurso, consiste en intercambiar información para integrar el caso y mantener contacto de los avances en su resolución.

## **MESA 2**

### **EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO: LA EXPERIENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

## 2.1 El caso del Estado de Chihuahua como referente a nivel nacional

**Magdo. Pablo Héctor González Villalobos**

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua

### Abstract

El Magistrado señaló que todos los actores involucrados en el funcionamiento del sistema de justicia deben reconocer la importancia de preservar la prueba y tener las capacidades para desahogarla en la audiencia. La instancia de la audiencia es la garantía para mantener el debido proceso. La mejora integral del Sistema de Justicia no radica en cambios normativos como en transformaciones de los procesos operativos y en una eficaz coordinación entre las instituciones correspondientes.

El magistrado presidente inició su intervención exponiendo que la reforma procesal penal, que llevó a la instauración de un sistema acusatorio en este país, es una reforma que surge de un impulso que empieza en los estados en 2004 y 2006, específicamente en Nuevo León, Oaxaca y Chihuahua. De ahí, en una ola envolvente, llegó hasta el centro de la República y se materializó con la reforma de 2008. Manifestó que la trascendencia de la reforma tiene que ver con el debido proceso, esto es, con la idea de que la prueba sea llevada a la sala de audiencias. Esto aparentemente es una obviedad, sin embargo, resulta de la mayor importancia. No es lo mismo documentar en un expediente declaraciones tempranas que recibe el Ministerio Público en ausencia de un control judicial, lo cual es mucho más fácil para la Fiscalía como institución investigadora y para la policía misma. El énfasis hay que ponerlo, sobre todo, en las cargas que tiene la policía y la fiscalía.

En un sistema acusatorio, la fiscalía tiene la responsabilidad no solo de recibir entrevistas o declaraciones, como ya lo hacía en el expediente, sino de cuidar a esos testigos de preservar la evidencia, de procesarla científicamente y de esperar la fecha de la audiencia para llevar esa prueba a ese ritual que es la audiencia misma, para que sea desahogada en presencia de un juez o de tres jueces y consecuentemente pueda ser valorada. Esta segunda tarea es mucho más complicada.

El ponente recordó a Mirjan Damaska, un teórico del proceso norteamericano de origen ruso de fines del siglo pasado, quien sostuvo que no hay más que dos formas de juzgar: Una vertical, autoritaria, jerárquicamente organizada, que tiende a ser escrita e inquisitiva y a tener como finalidad no hacer justicia, sino facilitar la condena. Añadió que cuando pensamos en el expediente, pensamos en un instrumento que está al servicio de esta visión, porque el expediente facilita la condena. La documentación temprana de la prueba, en ausencia de un control judicial, es mucho más cómoda para que al final el proceso termine en

una condena. La otra forma es horizontal, democrática, que tiende a ser oral, acusatoria y a tener como finalidad hacer justicia, de la que un Estado democrático de derecho no puede prescindir pues es la única que le es compatible.<sup>17</sup>

El Magistrado González Villalobos se dijo convencido de la necesidad de garantizar que la prueba llegue a la audiencia, que la audiencia sea el recinto en el que esa prueba se desahogue y olvidarnos del expediente pues, consideró que el expediente es un conjunto de papeles que está sometido a un cúmulo de formalidades que derivan de las circunstancias de que esas constancias expresadas en esos papeles son la prueba.

Señaló que lo que se documenta en etapas tempranas, en ausencia de los jueces, es lo que los propios jueces valoran en un expediente y que por eso las formalidades tienen para ellos tanto sentido, porque es lo único que pueden controlar, no la credibilidad de la prueba, porque simplemente no tuvieron contacto con ella.

En este sistema, recordó, se dice que uno de sus principios rectores es que la investigación es flexible y “desformalizada”, porque no necesitamos formalidades si la audiencia misma es la que va a garantizar el debido proceso, como lo dice Ferrajoli.<sup>18</sup> Además, indicó que la audiencia es la garantía de las garantías y que, por lo tanto, tenemos que cuidarla de cualquier reforma que venga porque, en la medida en que vaciemos la audiencia, vamos a perder el debido proceso.

Aseguró que debemos apostarle a la fortaleza institucional de la policía, de la fiscalía y de los servicios periciales para que seamos capaces de llevar la prueba a la audiencia y juzgar ahí, no fuera de ella. Dijo que esto es fundamental y que pocas veces se entiende correctamente.

El magistrado se basó en las mediciones sobre la eficacia del Sistema que hace Guillermo Zepeda<sup>19</sup> para aseverar que la Fiscalía de Chihuahua es la mejor del país en términos de capacidad de investigación y que, sin la policía, la Fiscalía no podría tener esos resultados.

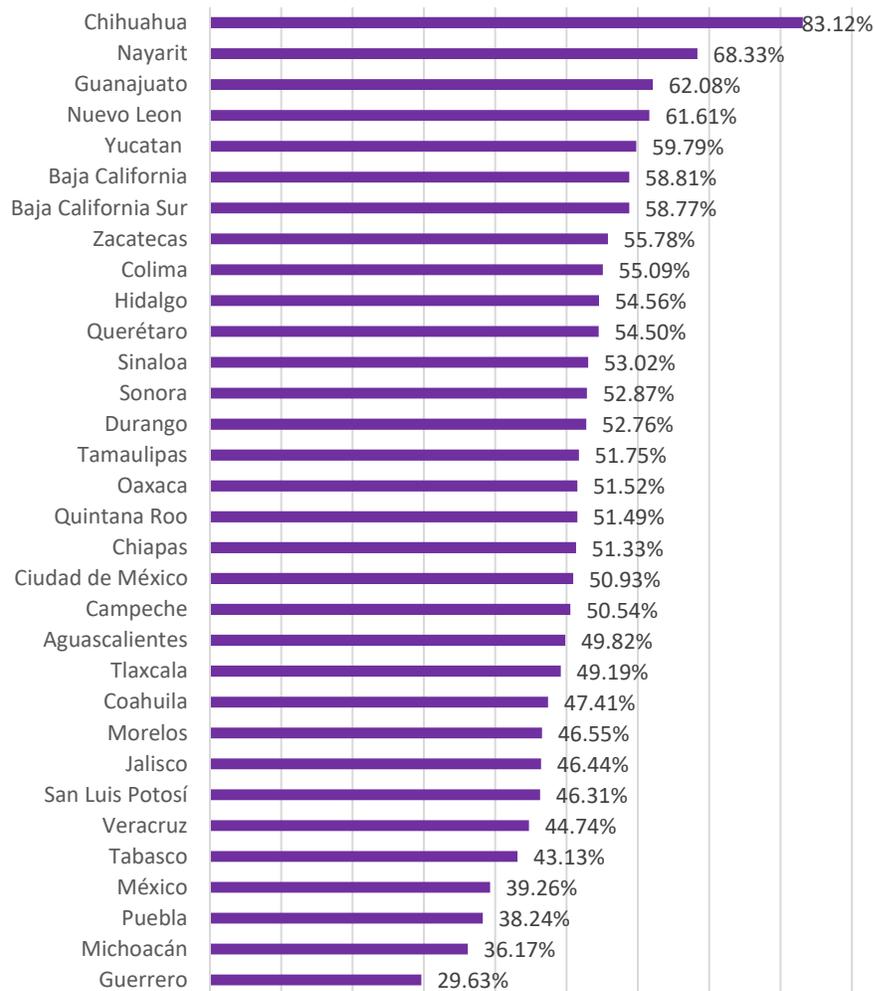
---

<sup>17</sup> Damaska, Mirjan (2000). *Las caras de la justicia y el poder del Estado: análisis comparado del proceso legal*. Editorial Jurídica de Chile.

<sup>18</sup> Ferrajoli, Luigi (2011). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta.

<sup>19</sup> Zepeda Lecuona, G. R. (2017). *Índice estatal de desempeño de las Procuradurías y Fiscalías*. Disponible en: [http://www.jurimetria.org/download.php?ruta=descargas/e25a516ae\\_archivo.pdf](http://www.jurimetria.org/download.php?ruta=descargas/e25a516ae_archivo.pdf)

Gráfica 1: Índice de desempeño de las procuradurías de justicia y fiscalías en materia penal en México.



Fuente: Presentación utilizada por el Magistrado el día del evento.

Recordó que hace poco Roberto Hernández, autor de aquel [documental “Presunto Culpable”](#) (2008) (que fue uno de los impulsos de la reforma), también hizo una investigación seria e importante, a partir de la Encuesta de Población Privada de la Libertad del INEGI<sup>20</sup> y de otros datos. En dicha investigación el sistema en Chihuahua sale por encima del resto del país en cuatro aspectos muy importantes, los cuales fueron destacados por el ponente ante su convencimiento de que deben ser empleados como guía:

1. La tasa más baja de denuncias por tortura del país;

<sup>20</sup> INEGI (2016). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/> Nota de los editores: La Encuesta tiene como propósito generar información estadística sobre la experiencia del procedimiento penal e internamiento de la población de 18 años y más privada legalmente de la libertad como consecuencia de la comisión o supuesta comisión de un delito.

2. La tasa más alta de procesos iniciados no por flagrancia, sino por formulación de imputación,<sup>21</sup> es decir, porque hubo una investigación;
3. La tasa más alta de procesos en los que en el juicio oral se desahoga prueba científica; y
4. La tasa más alta de “satisfacción” de los condenados que habían sido tratados con justicia (a pesar de que habían sido condenados).

Señaló que si contrastamos los datos de Chihuahua con los de otros países del mundo estamos muy atrás y que si los comparamos con los de otros lugares de México estamos muy adelante, pero se mostró seguro de que esta es la hoja de ruta hacia donde debemos caminar si queremos un mejor sistema de justicia.

Concluyó pidiéndole a los legisladores que en los pocos ajustes que haya necesidad de hacer en las normas (aunque consideró que es muy pronto para valorar si hay necesidad de reforma) que no se pierda el rumbo, que sea para caminar hacia el mejoramiento continuo del sistema de justicia.

Cuando personas del público intervinieron, preguntaron al magistrado si creía necesario hacer modificaciones al sistema penitenciario en su generalidad. Al respecto contestó que éste es el gran olvidado del sistema penal y recordó que el profesor Miguel Sarre fue de los que empezaron con el impulso desde la academia, como profesor del ITAM, a la reforma procesal penal y que ahora es el principal impulsor de las reformas en el marco normativo y operativo del sistema penitenciario. Indicó que lo más importante en el sistema penitenciario es llevar el debido proceso a la ejecución de sentencias, algo en lo que se ha trabajado muchísimo recientemente, pero falta mucho por hacer. Antes el juez terminaba su intervención al dictar la sentencia penal y la ejecución quedaba en manos de un órgano administrativo que dependía de los ejecutivos y en donde había un amplísimo margen de discrecionalidad y, consecuentemente, muchísimos incentivos para la corrupción. Hoy ya se cuenta con jueces de ejecución que están controlando las sentencias y que están vigilando lo que ocurre en los centros penitenciarios, pero falta todavía mucho. Lo que tenemos que fijarnos como objetivo es precisamente esto, que en la ejecución de la sentencia penal siga habiendo debido proceso y siga habiendo control judicial.

---

<sup>21</sup> *Nota de los editores:* *Flagrancia* es el supuesto jurídico en el que una persona puede ser detenida en el momento en que se esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo hecho, mientras que *formular una imputación* significa atribuir a alguien la responsabilidad de un hecho reprochable. Para más información es posible consultar los siguientes enlaces: <https://imco.org.mx/justiciapenal/blog/definicion/flagrancia/> y <https://dle.rae.es/?w=imputar>

Ante una segunda pregunta en cuanto a cómo se vincula el Tribunal en Chihuahua con otras instituciones,<sup>22</sup> respondió que lo hace en dos planos: por un lado, a través de mesas de gestión y mesas de interpretación, que son espacios interinstitucionales como los conversatorios, las mesas de coordinación donde están sentados jueces, fiscales, defensores, asesores de las víctimas y en algunos casos también instituciones de seguridad pública. Agregó que estos son espacios donde se discute y se intenta consensar criterios uniformes de interpretación de las normas y también mecanismos uniformes de logística, de las audiencias y de la operación cotidiana del sistema. Además, por otro lado, se refirió a espacios de diálogo en los que participan también las organizaciones empresariales y los ciudadanos y señaló que esto empezó en la época de la violencia, entre 2008 y 2011, con la fundación de la mesa de seguridad de Ciudad Juárez, en donde a instancia de un grupo de ciudadanos y empresarios, se sentaron en una misma mesa quienes eran responsables de la seguridad, se empezaron a exigir recíprocamente que cada uno cumpliera con su responsabilidad y se establecieron mecanismos de seguimiento y control para verificar que así fuera. En un segundo momento estas mesas ampliaron su alcance temático y ahora son mesas de seguridad y justicia.<sup>23</sup> Compartió que el Tribunal tiene representación en esas mesas y cada mes participa un magistrado en ellas, junto con el Fiscal General, junto con el director de la policía del estado, el de la Comisión Estatal de Seguridad, el de la policía municipal y el comandante de la guarnición militar. En las mesas se plantean los problemas que existen y en un espacio de coordinación se toman las decisiones y las acciones que son necesarias para ir corrigiendo sobre la marcha la operación del sistema. Dijo que este modelo se ha replicado en otras ciudades del estado como la capital, Chihuahua, Parral y Cuauhtémoc, y que en otros estados también se están creando este tipo de mesas.

Subrayó la importancia de la participación de los Poderes Judiciales en estas mesas porque, consideró, es lo que permite garantizar que en el deseo y en el legítimo interés de lograr la eficacia no se violente los derechos e instituciones que conforman el debido proceso, es decir, que es este espacio de diálogo el que permite generar un sistema que al mismo tiempo sea eficaz y respetuoso de los derechos humanos. La gran experiencia de Querétaro tiene que ver con estos mismos principios de coordinación pues, se mostró convencido de que, más que de cambios normativos, lo que necesitamos son cambios operativos que pasen necesariamente por la coordinación.

---

<sup>22</sup> La pregunta textual fue: “¿Cómo se ha vinculado el Tribunal Superior de Justicia del estado de Chihuahua con la Fiscalía y el Poder Judicial para mejorar la actuación de policías y Ministerios Públicos para que, a su vez, garanticen la actuación de jueces basados en pruebas, es decir, garantizar el buen funcionamiento de las audiencias?”

<sup>23</sup> *Nota de los editores*: Las Mesas de Seguridad y Justicia son puntos de encuentro entre ciudadanos y autoridades para diseñar una agenda en común y trabajar sobre ella de forma sistemática. Hay más información al respecto en: <http://mexicosos.org/>

Finalmente, se refirió al caso de éxito de la policía municipal de Chihuahua.<sup>24</sup> Al respecto indicó que esta corporación ha mejorado significativamente desde hace varios trienios, con base en algunas decisiones que se han tomado, muchas de ellas provenientes del modelo colombiano. Mencionó el ejemplo de los salarios dignos: Esta policía municipal está bien pagada y además son objeto de políticas reconocimiento, ya que tienen acceso a clubes deportivos y sociales que están financiados por el empresariado a través del [Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana](#). En esos clubes, con instalaciones comparables a las de un club privado, van los policías y los miembros de su familia. Estas políticas le generan al policía un sentido de pertenencia a la comunidad y se refuerza la mística de la corporación porque en los tiempos libres siguen conviviendo ellos mismos y esto se convierte en el mejor instrumento de control de corrupción.

A pregunta expresa desde redes sociales, el magistrado González Villalobos opinó que el principal reto de los jueces es entender la metodología de la audiencia y explicó que este no es un trámite más, sino el cambio profundo del sistema para lograr un debido proceso. Hizo referencia a la resolución [caso Karttunen contra Finlandia](#) del Comité de Derechos Humanos de la ONU, la que expresó que “sin audiencia no hay oralidad y sin oralidad no hay contradicción, y sin contradicción no hay debido proceso”. No es posible conainterrogar un documento, ni confrontar lo que está escrito, sino confrontar a quien lo está acusando, a quien está declarando en contra. Subrayó la importancia de entender la función de la audiencia como la garantía de las garantías, y advirtió que el riesgo más grande es el de formalizar la investigación pues consideró que ya de por sí es una mala práctica que sigamos armando carpetas de investigación como si fueran averiguaciones previas cosidas, foliadas y selladas. Empleó el ejemplo de las series televisivas de los países que tienen sistema acusatorio en las que los fiscales usan carpetas de argollas de las que meten y sacan información con toda flexibilidad para ser ventilada en una audiencia dado su carácter estratégico. Agregó que si se formaliza la investigación se estará discutiendo en la audiencia sobre las formalidades de los actos de investigación. De ser así, la prueba ya no se produjo en la audiencia, sino cuando se celebró el acto de investigación, lo que provocaría una audiencia vacía y una investigación que está pensada para no generar más que información estratégica que en realidad produce prueba.

Indicó que el problema de la prisión preventiva oficiosa es ese, reducir estándares de prueba para vincular a proceso en relación con la formal prisión. Añadió que para la formal prisión se requería certeza del cuerpo de un delito y que ahora basta con la probabilidad de un hecho delictuoso, es decir, gente que está detenida sin que ni siquiera exista la certeza de que hay un delito. Finalmente, el ponente pidió asumir con seriedad

---

<sup>24</sup> La pregunta textual fue: La figura del policía hoy en día genera un sentimiento de repudio, miedo y hasta burla por parte de la sociedad, ¿cómo instaurar la figura perdida del policía como una figura de autoridad y seguridad?

el papel de la audiencia, apostar a que la audiencia funcione, así como fortalecer a las policías y a nuestras fiscalías para que la información llegue a la audiencia.

## 2.2 La experiencia desde el Poder Judicial del estado de Guerrero

**Magdo. Julio Lorenzo Jáuregui García**  
Tribunal Superior del Estado de Guerrero

### Abstract

El Magistrado realizó un balance sobre los avances y desafíos en la implementación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de Guerrero. Dentro de los avances subrayó la administración de justicia con una mayor perspectiva de derechos humanos y con equidad de género. Entre los retos destacó la realización inadecuada de notificaciones y la falta de cobertura del sistema de gestión de coordinación. Mencionó la relevancia de seguir difundiendo las ventajas de este nuevo modelo de justicia entre los actores involucrados en la impartición de justicia y en la propia sociedad civil.

Dentro de su ponencia, el magistrado local realizó una reflexión sobre el estado que guarda el Poder Judicial de la entidad federativa en diversos aspectos dentro del contexto de implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal e incluyó, para finalizar, una reflexión prospectiva en torno al ideal de consolidación de éste.

Al inicio de su intervención, el magistrado Jáuregui señaló que actualmente el estado de Guerrero cuenta con ocho juzgados de control y de enjuiciamiento penal, siete juzgados de ejecución penal y siete salas penales unitarias; también, que tienen siete magistrados titulares de las salas unitarias, 28 jueces de control, tres jueces de ejecución y 185 personas en áreas técnicas y administrativas. Asimismo, 37 salas de audiencia de las que 30 son para audiencias orales y se encuentran totalmente equipadas, y las restantes son para las audiencias de ejecución.

Más adelante recapituló las causas penales iniciadas, medidas cautelares concedidas y audiencias llevadas a cabo. En este sentido, refirió que la demanda de justicia se incrementó, de 2014 a 2019, hasta en un 100 o 150 por ciento en algunas regiones de la entidad e igualmente en el caso de las audiencias (Cuadro 3).

Cuadro 3. Causas penales iniciadas, medidas cautelares concedidas y audiencias llevadas a cabo

<b>INFORMACIÓN ESTADÍSTICA</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Total, de causas penales iniciadas	33	67	302	526	835	563
Total, de causas penales finalizadas durante el año	2	17	128	268	273	278
Total, de causas penales en trámite al finalizar el año	1	25	140	325	587	1360
Causas penales turnadas a tribunal de juicio oral	0	2	25	76	90	64
Total, de sentencias emitidas	1	2	32	84	88	77
Total, de medidas cautelares concedidas	0	53	100	339	1041	404
Prisión preventiva	9	30	125	157	266	151
Otras	14	24	82	178	275	253
Total, de audiencias llevadas a cabo	30	54	295	884	1198	424
Audiencias iniciales	30	50	217	625	832	258
Audiencias intermedias	0	1	34	121	197	72
Audiencias de juicio oral	0	2	24	73	110	47
Audiencias de individualización de sanciones	0	1	20	65	59	47

Fuente: Presentación utilizada por el Magistrado el día del evento.

El funcionario dijo que el porcentaje de asuntos en los que se decreta vinculación a proceso es de 84.47; el de asuntos en los que se determina la prisión preventiva de 57.85; y el de asuntos que llegan a juicio oral, de 11.00. Asimismo, que el tiempo promedio de duración de la audiencia de juicio oral es de siete horas con 43 minutos y el de conclusión de un asunto en primera instancia de 58 días. En cuanto a recursos humanos, indicó que se ha aumentado la plantilla: En 2016 contaban con 22 jueces de control y actualmente con 28; pasaron de un juez de ejecución a tres y de 138 a 185 personas integrantes de áreas técnicas, además de haberse incrementado la dotación de equipos de cómputo en un seis por ciento. El magistrado apuntó que esta cantidad de gente es para dar atención a una población de 3 millones 600 mil habitantes a nivel estatal, más la población flotante que se aloja en Acapulco para pasar el invierno.

En lo que respecta a acciones de infraestructura, el magistrado dijo que se concluyó el Centro de Integración de Justicia de Acapulco, cuatro Salas de Ejecución en Acapulco, Zihuatanejo y Tlapa, y que se terminaron los edificios 4 y 5 en Ciudad Judicial en Chilpancingo. Señaló, además, que se estableció una comisión para la implementación del Sistema de Justicia Penal del Poder Judicial del estado. Asimismo, que se cuenta con un Reglamento de Función Administrativa de los Tribunales y un Reglamento de Acceso a los Tribunales del nuevo sistema penal acusatorio y también con una Escuela Judicial donde se imparten

maestrías de mediación y conciliación, otros posgrados, cursos y talleres para el personal judicial y administrativo, y conversatorios internos institucionales.

Dio cuenta de la supresión de 12 juzgados penales del sistema tradicional en toda la entidad y de que se habrá de seguir con esa ruta dado que se han reducido notablemente las consignaciones y el trabajo en ellos. De igual manera, expuso que está próxima la reforma de la Ley Orgánica local para eliminar dos salas penales, pues ya no se justifica su existencia dado el número reducido de asuntos que llevan.

Destacó que las experiencias positivas concretas están, precisamente, en los conversatorios, la capacitación continua, la rotación de jueces, el incremento de plantilla de jueces y personal de apoyo, las visitas de supervisión y en la administración de la justicia con pleno respeto a los derechos humanos y con perspectiva de equidad de género.

Reflexionó también sobre los aspectos negativos. Dentro de ellos señaló la realización inadecuada de notificaciones y la falta de cobertura del sistema de gestión de coordinación; sin embargo, añadió que, a través de los conversatorios, de los jueces y del personal judicial, unificarán los criterios para las adecuadas notificaciones a los intervinientes en el proceso.

Para finalizar su participación inicial, el magistrado Jáuregui indicó que se dirigen a la consolidación del Sistema a través de un seguimiento y evaluación, tanto de estructura, tecnologías de información y comunicación, recursos humanos y capacitación. Hizo mención de los medios alternativos de solución de conflictos que operan en Acapulco y Chilpancingo, y de la paulatina supresión y extinción del sistema penal mixto que opera en el estado de Guerrero, tanto en primera como en segunda instancia y que tienen la meta de implementar los juzgados de oralidad en todos los distritos judiciales de la entidad. Dijo que hace falta divulgar y dar a conocer las reglas de operación del nuevo sistema, pero consideró que cuentan con buenos jueces y buen personal judicial para enfrentar el reto.

Dentro de la sesión de preguntas y respuestas se afirmó, por parte del público, que la percepción de justicia que existe entre la población equivale al castigo mediante la prisión. Con base en esto, se preguntó al magistrado ¿cómo convencer a la gente de que el cambio, de un modelo inquisitorio a uno acusatorio, garantizará el derecho al acceso a la justicia? Una segunda intervención del auditorio tomó en cuenta que el sistema de justicia penal es muy nuevo y que la mayoría de las personas que ahora se encuentran en prisión han sido juzgadas con el antiguo sistema, lo que hizo posible una gran cantidad de injusticias y fabricación de delitos, y cuestionó sobre ¿quiénes se encargarán de abrir esos casos y a quién acudir para encontrar la justicia?

El magistrado valoró la importancia de dar a conocer la reforma, pero no nada más a los intervinientes o a quienes están involucrados dentro del sistema. Identificó como problema que los testigos que tienen que ir a declarar públicamente y frente al encausado, no saben expresarse correctamente, no tienen la seguridad, ni tienen el conocimiento de este nuevo sistema. Ante esto, reflexionó sobre la complejidad del reto pues, dijo, no nada más es para el estado de Guerrero, sino para cada entidad federativa y a nivel federal. Propuso crear cápsulas informativas en medios de difusión masivos para generar una nueva cultura y garantizar que la siguiente generación sepa cómo debe de actuar dentro del nuevo sistema. Una de las críticas que se hicieron, recordó, es que la reforma de junio de 2008 concluyó con la entrada en vigor en 2016 y que las universidades no modificaron sus planes de estudios: La mayoría de las instituciones educativas vinculadas a ese aspecto no tomaron las precauciones de preparar a la nueva generación para que pueda ser garante en el manejo del nuevo sistema.

Recalcó que difundir a la población que ahora existe este nuevo sistema es una de las cuestiones más importantes. Que de alguna manera hay simplificación, garantía de poder hacer eficiente a la justicia a través de jueces que van a estar permanentemente en las audiencias, de emplazar legalmente a las intervinientes, de que la denuncia o querrela que se presente, realmente se le va a dar el trámite y que se van a judicializar todas las pruebas que puedan existir, y ya no se va a manejar de manera independiente por el Ministerio Público.

Finalmente, el magistrado Jáuregui reconoció que el caso de Chihuahua es un parámetro excelente para todas las entidades federativas y para la Federación, pues consideró que es donde la mayor parte de los enjuiciados, de los que fueron declarados culpables, están convencidos de su responsabilidad lo que genera que el juez vaya ganando confianza entre la población.

## 2.3 Evaluación y coordinación interinstitucional para una efectiva implementación del NSJP

**Dra. María de los Ángeles Fromow Rangel**

Consultora independiente

### Abstract

La ponencia resaltó la necesidad de implementar procesos de monitoreo, evaluación y seguimiento para conocer el avance que tiene el Sistema de Justicia Penal en las diferentes entidades federativas del país. Además, consideró que la efectividad de un sistema acusatorio necesariamente implica una coordinación institucional que permita la transferencia de buenas prácticas, la óptima programación de presupuesto, la operación homologada y la armonización normativa, por mencionar algunos aspectos.

Para iniciar su intervención, la Doctora Fromow hizo referencia al Libro Blanco de la Secretaría Técnica -SETEC- del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal,<sup>25</sup> órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación - del cual fue titular-, y que se extinguió el 18 de junio de 2016.

Recordó que dicho documento fue entregado en la última sesión del Consejo, y citó que “a partir del cumplimiento del mandato constitucional de la reforma de justicia penal del 18 de junio de 2008, inició una segunda etapa para conseguir los objetivos establecidos en este nuevo Sistema de Justicia Penal”. Enseguida, hizo notar que expertos internacionales que operaron la reforma de justicia penal en otras naciones integraron procesos de evaluación, seguimiento y monitoreo tras concluir la implementación de sus sistemas; esta actividad, dijo, la realizaron de manera reactiva, cuando algunos errores de operación cuestionaron la efectividad del sistema acusatorio.

Con base en esta información añadió que, el éxito de cualquier política pública requiere, además de una implementación, el diseño de una estrategia eficaz de evaluación y seguimiento, no obstante, dijo que, en el caso de México, durante el año 2016, se creó la parte final del proceso de implementación y el 13 de octubre del mismo año desapareció la SETEC por mandato constitucional.

---

<sup>25</sup> Secretaría de Gobernación (2016). Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2013 – 2016. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415291/181031\\_SETEC\\_LB\\_Gestio\\_n\\_2013-2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415291/181031_SETEC_LB_Gestio_n_2013-2016.pdf)

Afirmó que un año antes de que eso sucediera, en 2015, se sostuvieron diversos debates con distintos actores políticos de todos los niveles y poderes de la Nación para determinar el mecanismo a seguir, dado que las recomendaciones internacionales decían que no era posible abandonar la coordinación, el seguimiento, la evaluación, pero sobre todo las propuestas de mejora requeridas por este sistema.

Sin embargo, no hubo manera de convencer a los principales actores políticos y de decisión para reunirse en una mesa de trabajo conjunta otra vez, por lo que simplemente se firmó un acuerdo de voluntad de los tres Poderes a nivel federal para, supuestamente, coordinar acciones en el futuro, pero lamentablemente, nunca se reunieron para tal fin y, mucho menos a nivel estatal o municipal; situación que comenzó a disolver los esfuerzos de coordinación nacional que habían sido logrados.

La especialista expuso que para hacer efectivo el Sistema Acusatorio se requiere una coordinación donde exista la aplicación de las mejores prácticas, programación del presupuesto, infraestructura, capacitación, armonización normativa y una operación homologada, y enlistó, las acciones en las que, de acuerdo con el propio Libro Blanco, se debería trabajar en los siguientes años, como continuar con la capacitación de los operadores, mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones, sustanciar y concluir los asuntos del sistema mixto o tradicional, así como dar seguimiento a los resultados de la operación a través de indicadores de desempeño.

Al respecto, hizo referencia a los 46 indicadores cualitativos y cuantitativos, que tenía la SETEC y que se describieron en el Libro Blanco, para medir la calidad del sistema, desglosados y elaborados por expertos nacionales e internacionales.

Mencionó que estos indicadores buscaban impulsar un modelo de operación para las comisiones de atención a víctimas y hacer efectivas la Ley del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes y la Ley Nacional de Ejecución Penal para trabajar en su implementación; recordó que ambas leyes se aprobaron tres días antes de ponerse en marcha el nuevo sistema a nivel nacional, y que aún quedaban pendientes temas de reforma que harían operativas dichas leyes, y de este modo terminara la etapa de implementación e iniciara la consolidación.

Comentó que, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), organismo que tomará el estandarte del seguimiento del sistema de justicia penal, presentó problemas de coordinación, información y evaluación, además de no utilizar los indicadores mencionados y, por tanto, no conocemos el estatus real del sistema.

La Dra. Fromow resaltó la importancia de desarrollar nuevas figuras procesales, así como nuevos roles operativos a fin de lograr la reinserción social, perfeccionar el modelo de operación de las áreas de justicia alternativa, fortalecer el funcionamiento de las medidas cautelares y suspensión condicional al proceso, y diseñar modelos únicos que sirvan como base a las entidades federativas y a la Federación para impulsar las áreas de policía procesal.

Explicó que todas las atribuciones que tenía SETEC, se delegaron al SESNSP, pero que éste únicamente tenía a dos de los operadores del sistema: fiscalías y procuradurías, por un lado, y la parte de seguridad pública, que incluía policías y al sistema penitenciario. Esta situación complicó el trabajo con los defensores, los jueces y con muchas otras de las figuras que estaban alrededor de la operación, incluso con las mismas comisiones de atención a víctimas.

Además, la capacidad operativa del Secretariado Ejecutivo únicamente disponía de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), y lo que más se lograba orientar hacia ahí era el 10 por ciento establecido por las reglas de operación de ese financiamiento, situación que complicaba coordinar el esfuerzo institucional.

Recordó que durante la vida de SETEC se crearon varios proyectos muy importantes, y hubo mucho apoyo de instituciones extranjeras que, después de su desaparición, buscaron un eco con todos los actores, optando por dirigirse al ámbito estatal para crear una ligar coordinación y de apoyo.

Adicionalmente, la expositora compartió que tuvo la oportunidad de platicar con la actual Secretaria de Gobernación, en la etapa de transición, y plantearle la necesidad de crear una instancia que coordinara los esfuerzos a nivel nacional; desde un mandato constitucional, ya que la única manera de lograr una verdadera coordinación es que exista la obligación, de manera expresa, para que todos y cada uno de los poderes se sienten a una mesa de trabajo, establezcan acuerdos y laboren para medir exactamente lo que sucede con el sistema y cómo mejorarlo.

En ese sentido, recordó que artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales dice que a partir de su entrada en vigor: “el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República -hoy Fiscalía-, la Comisión Nacional de Seguridad -hoy Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana-, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y la Conferencia Nacional de Procuradores remitirán de manera semestral la información indispensable, a efecto de que las comisiones de justicia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión evalúen el funcionamiento y la operatividad de las disposiciones contenidas en el Código.”

Explicó que, el espíritu de este artículo fue que hubiera una continuidad en la evaluación y que se cristalizaran las mejoras legislativas, sin embargo, dijo no haber visto esos informes a pesar de haberlos buscado, además de no existir ningún resultado de la posible evaluación que hayan hecho las comisiones de justicia del Congreso. Concluyó su intervención inicial, al destacar la importancia de entender que, hacer que los pares dialoguen y se coordinen, puede ser la solución para que el sistema de justicia avance y se consolide en nuestro país.

En la sesión de intervención con el público le consultaron tres temas particulares: primero, si el establecimiento de indicadores de desempeño en los estados, como los de SETEC, apoyarían a lograr la consolidación del Sistema y, en su caso, de qué forma se lograría implementarlos a nivel local para que sean medidos y se tomen decisiones conforme a ellos. El segundo, si consideraba que el modelo de evaluación y seguimiento del sistema de justicia penal es un proyecto que debe tener continuidad a través de la recién creada Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de SEGOB; y tercero, cuál creía que es el futuro del sistema penal en México y cuáles las consecuencias para la sociedad de no tener un sistema efectivo.

La Doctora recordó que cuando la evaluación y el seguimiento se realizan con una profundidad cualitativa y cuantitativa, brindan elementos vastos que permiten estructurar acciones direccionadas en los distintos ejes: capacitación, infraestructura, reorganización, modelos, normativa, por nombrar algunos. La temporalidad, para continuar trabajando indicadores que permitan saber cómo iba evolucionando y qué había que corregir, era de ocho años; pidió tener en cuenta que únicamente son herramientas para trabajar y activar acciones transversales en donde participen todos. Mencionó que hubo elementos esenciales para lograr la primera etapa como la voluntad política de los actores que participaron, incluidas las agrupaciones de abogados, organizaciones de la sociedad civil y empresarios. Todos se volcaron porque esto fuera una realidad y que eso, lógicamente, provocaría un cambio de paradigma: “es importante no olvidar que esto es un giro de 180 grados que cambia la visión de ese sistema totalmente escrito, donde no se respetaban los derechos humanos”.

Invitó a mirar hacia el Proyecto Cosmos del Estado de Querétaro, el cual no cuenta con una estructura propia, sin embargo, cada una de las instituciones que lo conforman asumen una responsabilidad particular, por ejemplo, el Tribunal, se encarga de la capacitación, no obstante, todos sus integrantes participan en grupos técnicos o comités, lo que da como resultado una forma de trabajar no costosa, evidenciando el interés y voluntad política. Señaló que el posible gran logro que tuvieron las organizaciones sociales, los expertos y los académicos en los debates del artículo 19 constitucional fue

incluir un transitorio, que establece un plazo de cinco años para evaluar su ejecución y efectividad para que a partir de ahí se tomen decisiones y el rumbo de ameritar o no esos delitos prisión preventiva oficiosa.

Sobre el tema de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación, afirmó que representa un paso importante para poner en marcha acciones de coordinación, aunque hoy en día le falte fuerza, pues explicó que, en contraste, SETEC era un órgano desconcentrado de la propia Secretaría por mandato constitucional y avalado por un acuerdo suscrito por todos los Poderes la Unión para trabajar en conjunto.

Expuso que, en la actualidad, tanto el Poder Judicial de la Federación, como la Secretaría de Gobernación, el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública y la Fiscalía General, tienen una Unidad de Consolidación propia, que cuestiona la claridad de conocer qué se va a hacer, cómo se va a dar la coordinación, quién establecerá las pautas y quién va a decir cómo vamos. Ante este panorama sugirió a los legisladores que hagan una reforma, únicamente en un transitorio, para determinar una instancia que los obligue a todos a trabajar juntos, a determinar ciertos montos económicos y que ayude a hacer la evaluación y el seguimiento necesarios y de manera efectiva.

Finalmente, ante la pregunta sobre las políticas públicas que debe impulsar el actual Gobierno de la República para mejorar la calidad del Sistema de Justicia Penal en nuestro país, instó a ver esto como un círculo virtuoso desde la prevención, la cultura de la denuncia, el proceso, la investigación científica, hasta la reinserción social. Es un círculo en el que participan distintos actores y distintas instituciones, todos ellos en vías de poder fortalecer el tejido social. La Dra. Fromow reiteró que los indicadores de los que habló nos pueden dar esas perspectivas de qué políticas públicas para poder desarrollar los elementos esenciales de este sistema de justicia.

Ante la pregunta sobre qué dificultades ha habido en la implementación del sistema de justicia en los estados y por qué ha sido tan diferenciada, respondió que esa discrepancia en las velocidades de implementación se debió a que los primeros años algunos estados apostaron a que la reforma de 2008 iba a tener reversa. Ante esto, se tuvo la necesidad de convencerlos que no era así, que íbamos para adelante y que iba a ser una realidad. Hubo quien tomó la reforma en serio, quien la tomó medio en serio y quien no la tomó en cuenta, lo que, lógicamente, dio como resultado que hubiera diversos niveles de fortalecimiento del sistema. Indicó que hubo gobiernos muy comprometidos como Querétaro, Guanajuato, Sonora, siguiendo ejemplos y las mejores prácticas de Oaxaca, Nuevo León, Chihuahua, y Baja California.

Añadió que es importante retomar desde otra perspectiva esa consolidación para tener el piso parejo. Expresó que el haber hecho un Código Nacional de Procedimientos Penales es la única situación

que se perseguía desde hace muchísimas décadas para que la justicia penal fuera igual en el sur, en el norte y en el centro del país, y que ahora se está peleando por un Código Penal Único para que así pueda ser. Finalmente, mencionó que espera que la Cámara de Senadores sea la plataforma para poder lograrlo.

## 2.4 Necesidades operativas del Sistema de Justicia Penal. La experiencia del estado de Nuevo León

**Lic. Martín Carlos Sánchez Bocanegra**

Renace A.B.P.

### Abstract

La ponencia recalcó la importancia de mejorar el Sistema de Justicia Penal mediante una mayor eficacia operativa y de coordinación entre las instituciones de impartición y procuración de justicia, en vez de intentar resolver los problemas a través de una óptica punitiva que aumente el número de delitos que ameritan prisión preventiva. Detalló la manera en que el proyecto “gestionando la justicia” en el estado de Nuevo León, pretende abatir el rezago judicial, así como atender integralmente a las víctimas e imputados con el acompañamiento de diversas organizaciones de la sociedad civil.

El Licenciado Sánchez Bocanegra inició su presentación señalando que el hecho de aprobar las reformas de prisión preventiva oficiosa que se dieron en diciembre de 2018 había sido un error. La nueva legislatura y el nuevo gobierno compraron lamentablemente el hecho de que esta modificación legal iba a ayudar a la seguridad pública en el país; sin embargo, reiteró que esto había sido un error grave dado que, por experiencia de 30 o 40 años, se ha visto que aumentar el número de delitos que ameritan prisión preventiva o aumentar penas, en nada favorece a la seguridad pública, sino que únicamente provoca un aumento en el número de personas reclusas.

Mencionó que *Renace*,<sup>26</sup> organización de la que es director, cumple 25 años de ofrecer servicios de asistencia jurídica y psicosocial, a fin de que las autoridades que imparten justicia respeten los derechos de las personas vulnerables y en conflicto con la ley, procurando lograr su reinserción en la sociedad y asistiendo a sus dependientes durante el proceso. Su trabajo contempla la intervención con personas que están en difícil proceso penal o en prisión de adolescentes en conflicto con la ley, niñas y niños con padres o madres en algún centro de internamiento, así como la implementación de modelos de atención específica con el fin de prevenir la violencia. A partir de su labor con los beneficiarios, inciden normativamente en políticas públicas para el fortalecimiento de un sistema de justicia que permita subsanar las fallas

---

<sup>26</sup> *Nota de los editores: Renace A. B. P.* es una Organización de la Sociedad Civil que trabaja por la mejora continua de la justicia penal en México, para garantizar el respeto a los derechos de víctimas y acusados, a través de la participación de la sociedad civil en acciones que favorezcan la reinserción social y la seguridad pública. Su página web, donde es posible encontrar mucha más información es: <http://renace.org.mx/>

operativas. Dijo estar convencido de que ahí es necesario incidir para garantizar el acceso a la justicia de víctimas e imputados.

Comentó que impulsan el proyecto “gestionando la justicia”, segundo ejercicio del reto de 100 días que trabajaron con *ProJusticia* y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Indicó que, a través de este, reunieron al Poder Judicial, a la nueva Fiscalía General, al Instituto de la Defensoría Pública, a la Secretaría de Seguridad Pública, tanto estatal como municipal, a la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes (UMECA), al Instituto de las Mujeres, a la Comisión Ejecutiva Estatal de las Víctimas y contaron también con la participación de la iniciativa privada. Explicó su pretensión de abatir el rezago judicial, atender integralmente a víctimas e imputados y el delito principalmente de violencia familiar y robo, con el acompañamiento de otras organizaciones de la sociedad civil.

Este ejercicio se realizó en toda la Zona Metropolitana de Monterrey y para llevarlo a cabo se dividieron en equipos, por zonas y municipios, con el fin de cumplir objetivos semanales y lograr resolver mil 200 carpetas en total por delitos de violencia familiar y robo, meta que sobrepasaron en 49 por ciento. Identificó que dicho logro se dio gracias a que se enfocaron en mejorar el proceso de resolución de carpetas y de canalización de víctimas e imputados. Narró que se reunían semanalmente operadores e integrantes de la sociedad civil para detectar fallas en la agenda de audiencias, eliminar malas prácticas en bajas administrativas, pulir las condiciones impuestas a imputados en las suspensiones condicionales del proceso y asegurarse que estuvieran correctamente evaluados y vigilados por la Unidad de Medidas Cautelares.

Se mostró satisfecho por lograr conectar y establecer operativamente el engranaje del sistema de justicia que marca el [Código Nacional de Procedimientos Penales](#). Dijo que este tipo de ejercicios permite la comunicación entre instituciones, a tal punto que el indicador de agendamiento de audiencias se redujo de espera de ocho meses a un mes en promedio. Señaló que aún continúan las reuniones periódicas para evaluar la continuación de atención de víctimas e imputados y, si bien están por iniciar el tercer ejercicio, este tipo de coordinaciones no resulta suficiente.

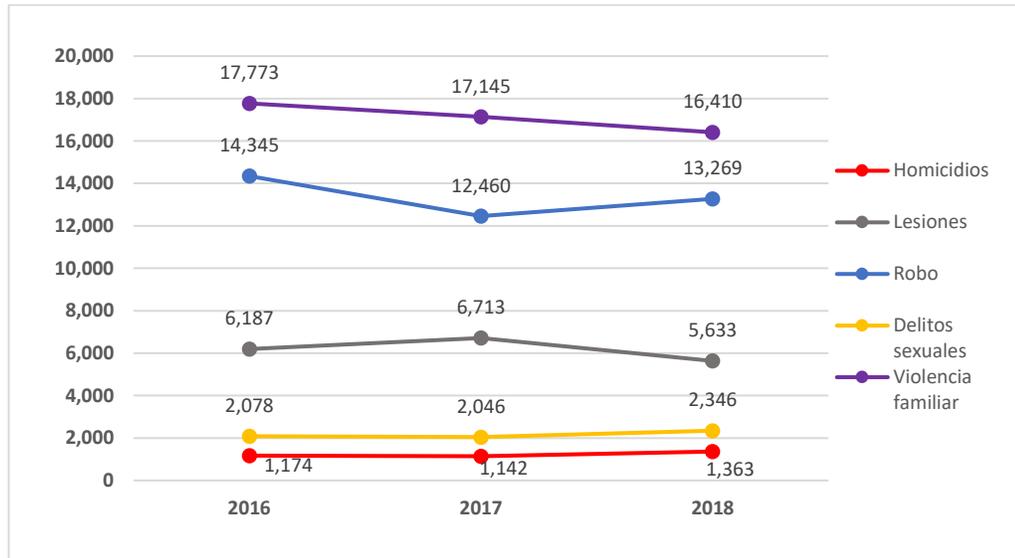
Hizo hincapié en la urgencia de una justicia de calidad para las personas que se encuentran en un proceso penal, las víctimas, y la sociedad en general. Ante ello, recordó que recientemente se aprobó la [ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa](#) y que se puso en operación la Guardia Nacional, así como las nuevas iniciativas que se han presentado en contra del sistema acusatorio, por lo que, dijo, vale la pena preguntarnos qué es lo que concretamente necesitamos como sistema para operar bien.

En el caso de Nuevo León (donde se encuentran las oficinas centrales de *Renace*), el Secretariado Ejecutivo Nacional señaló en 2018 que se iniciaron 100 mil procedimientos derivados de carpetas de investigación y que, de éstas, 65 mil permanecieron en proceso de investigación y cerca de 4 mil fueron resueltas, ya sea por soluciones alternas, procedimientos abreviados o juicio oral. Mencionó que, si bien es cierto que cerca de 27 mil carpetas fueron concluidas en sede ministerial, la sumatoria establece un total de 31 mil carpetas, es decir, que uno de cada tres asuntos penales en Nuevo León llega a su finalización. La explicación más común de que estos indicadores de resultados sean tan bajos es la famosa puerta giratoria. Con base en esto, se introducen reformas punitivas que no velan por dar acceso a la justicia a las víctimas o imputados, o bien, restaurar el daño por el delito cometido. Sin embargo, señaló que si visualizamos el proceso de resolución de carpetas y el personal operativo que se encuentra para hacer funcionar, es posible darse cuenta de que no se tiene ni la capacidad ni las políticas públicas para posibilitar una entrada y salida saludable del usuario.

El ponente refirió hallazgos de *México Evalúa* (2017) en los que se muestra que, por cada 100 mil habitantes en Nuevo León, había 23.2 policías, 14 Ministerios Públicos, 0.7 facilitadores, tres defensores, 0.5 jueces de control, 0.5 asesores de víctimas y 0.1 jueces de ejecución. Indicó que estas cifras no han cambiado en 2019, ya que las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia sufren reducción de presupuesto año con año.

Destacó la importancia de reconocer que la normativa nunca va a poder ejecutarse si no se acompaña de políticas públicas, no solo para capacitar los operadores, sino para hacer frente con coordinación de estrategias de inteligencia a la complejidad de comisión de delitos de alto y de bajo impacto. Ante los problemas agudos en materia de seguridad y justicia, es importante considerar exigencias locales y, en el caso de Nuevo León, la incidencia delictiva en violencia familiar, robo y lesiones (Gráfica) no puede ser atendida con el personal que se tiene para resolver dichos delitos. El Lic. Sánchez Bocanegra notó que, tanto el gobernador del estado como los diputados locales, lejos de introducir acciones para afianzar la coordinación entre actores, están más concentrados en resolver problemáticas de manera punitiva, no operativa.

Gráfica 2: Incidencia Delictiva Nuevo León



Fuente: Fiscalía General del estado de Nuevo León.

Expresó que ocurre una situación similar con el sistema penitenciario. La población carcelaria de la entidad federativa es de 7 mil 641 personas y el 20 por ciento de las sentencias dura entre uno y cinco años, el 38 por ciento entre seis y 10 años, el 16 por ciento entre 11 y 15 años, el 6 por ciento entre 16 y 20 años, y el 30 por ciento en más de 21 años. Reveló que el 36 por ciento de la población de centros penitenciarios del estado tienen entre 18 y 29 años, el 35 por ciento entre 30 y 39 años, el 18 entre 40 y 49 años, el 7 por ciento entre 50 y 59 años, y el 3 por ciento más de 60 años por lo que gran parte de la población penitenciaria está en edad productiva. En este rubro hizo notar que en la actualidad las oportunidades de empleo en los centros penitenciarios no son bien remuneradas, ni dignas, por lo que la tentación de infiltrarse en el crimen organizado, propiciado por el autogobierno y la impunidad en estos centros, es muy alta.

Añadió que el plan de actividades marcado por la [Ley Nacional de Ejecución Penal](#), no es ejecutado de manera que permita que los internos en Nuevo León desarrollen habilidades que puedan reinsertárselos a la sociedad cuando recuperen la libertad. Pidió recordar que los tratados y organismos internacionales, así como la normatividad mexicana, mandata que los centros penitenciarios deben propiciar los medios y herramientas para que las personas privadas de la libertad no vuelvan a delinquir y puedan reinsertarse a la sociedad de manera productiva.

Apuntó la necesidad de plantear estrategias que permitan ejecuciones penales, de acuerdo con las particularidades de la población de los centros penitenciarios, con énfasis en el desarrollo de un plan de actividades, y dijo que no se puede hablar de reinserción si no se tiene el control de los penales, ni de control de penales si no hay justicia. Asegurarse de que las personas en prisión no vuelvan a cometer un delito es tarea del Estado y para ello deben implementar de manera paralela planes de seguridad y reinserción ante lo que demandó dejar atrás las soluciones reactivas y parciales que no resuelven de fondo el problema.

Finalmente, para establecer lo que es la justicia para adolescentes en Nuevo León, rememoró que la [Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes](#) fue una de las últimas aprobadas dentro de la reforma constitucional y solicitó reconocer que no hubo mucho tiempo ni presupuesto para adecuar la implementación de esta normatividad. Con base en información cuantitativa del Instituto de Justicia Procesal Penal, el orador observó que el panorama de operadores en Nuevo León es todavía más adverso ya que únicamente hay cinco jueces y Ministerios Públicos especializados y 10 defensores especializados.

En este tema, expresó que *Renace* diseñó un modelo de intervención con adolescentes en conflicto con la ley, los cuales son canalizados a la institución en cumplimiento de la sanción impuesta por un juez de control. Explicó que en esa misma intervención participan psicosocialmente sus expertos para reintegrarlos a la sociedad, aunque acotó que ahora se resuelven en el sistema de justicia de Nuevo León 70 por ciento por acuerdos reparatorios. En estos acuerdos reparatorios, los adolescentes no llegan al programa de reinserción de *Renace*, por lo que están gestionando que sean enviados directamente al Programa a través del apoyo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes ([SIPINNA](#)), tanto estatal como federal, para evitar que estos menores reincidan.

En la sesión de preguntas y respuestas se le cuestionó sobre los grandes retos de los jueces y del Poder Judicial en la implementación del nuevo sistema de justicia penal. El Licenciado Sanchez Bocanegra consideró dos: Por un lado, el desarrollo de los nuevos criterios de aplicación de la ley pues, dijo, en ocasiones se contraponen y afectan la legalidad de las sentencias o de las decisiones; y por otro, enfatizó la importancia de la autonomía y la transparencia del Poder Judicial.

De igual manera, respecto con una pregunta sobre qué políticas públicas se deben impulsar para mejorar la calidad del sistema de justicia penal, consideró que el gobierno y los legisladores deberían de trabajar para facilitar la operación y la coordinación de las instituciones encargadas de impartir justicia y saber con precisión, por ejemplo, qué institución debe tener la suficiente autoridad para llamar a cuentas o coordinar este tipo de instituciones.

En su intervención final invitó a ver al sistema de justicia desde la óptica del terapeuta sistémico para notar que éste representa un sistema disfuncional patológico, ya que es un sistema que no se comunica y que siempre está buscando a quién echarle la culpa, o sea, a quién señalar como el responsable de la deficiencia. Subrayó que nos encontramos ante un fracaso permanente en la impartición de justicia porque no existe un trabajo en conjunto y porque sus componentes no se perciben ni se encuentran establecidos como un sistema, por lo que siempre tendrán objetivos diferentes y serán disfuncionales.

## A manera de conclusión

El avance en la instrumentación del sistema penal acusatorio y las modificaciones legales pertinentes siguen siendo un tema vigente en la agenda pública de nuestro país. En el Foro se dio cuenta de aspectos adversos muy puntuales que acentúan la necesidad de discutir el tema tales como los altos niveles de impunidad. En algunas entidades federativas el delito de homicidio intencional, por ejemplo, llega a alcanzar 99% de casos sin resolver.

Las reflexiones expuestas por los distintos participantes en el evento también versaron sobre los aciertos en la impartición de justicia tanto en el orden federal como local y en las asignaturas pendientes en cuanto a la aplicación del modelo penal acusatorio. Se remarcó el ideal del Sistema de impartir justicia de manera igualitaria, apoyando principalmente a grupos vulnerables y velando en general por los derechos humanos. La reparación del daño a las víctimas de los delitos en la medida de lo posible y la atención de los principios relacionados con el debido proceso y garantía de audiencia de los imputados, también estuvieron presentes.

Los datos presentados a nivel local invitan a conocer y promover las experiencias de estados como Chihuahua, Querétaro y Guanajuato en cuanto a los avances de la instrumentación del Sistema de Justicia Penal acusatorio, no solo en cuestión de infraestructura y capacitación, sino también en eficacia en la procuración de justicia –donde intervienen policías y fiscales– y en la impartición de esta –en la que intervienen jueces y magistrados–. En ese sentido, se reconoce la labor y coordinación que se ha tenido en dichas entidades para lograr resultados que brindan certeza jurídica a los ciudadanos. Al respecto, se mencionaron los buenos resultados que han tenido casos concretos en distintas entidades federativas como la Unidad de medidas cautelares en Morelos, los Centros de Justicia para la Mujer en Chihuahua, el Sistema de Justicia Alternativa en Baja California y los mecanismos de coordinación del Proyecto Cosmos de Querétaro.

A decir de los especialistas, el entramado legal en el que descansa el Sistema de Justicia Penal en México ha sido objeto de modificaciones importantes, viables y que jurídicamente dan certeza a los involucrados en el proceso. El Código Nacional de Procedimientos Penales –por ejemplo– ha sido un instrumento de mucha utilidad para evidenciar que el sistema funciona y poder hacer comparables los ejes de este en distintas entidades de la República.

Hubo coincidencia en que se requieren reformas que propicien principalmente la coordinación entre autoridades y faciliten el desarrollo organizacional y operativo del nuevo Sistema como se detalla en los siguientes puntos:

1. **Coordinación y comunicación interinstitucional.** Se identificó la necesidad de impulsar una perspectiva sistémica en la procuración e impartición de justicia ante la falta de trabajo conjunto entre instancias y corporaciones. Al respecto, una de las buenas prácticas, reconocidas por las y los especialistas para ser replicada en los estados y en la federación, consistió en las “Mesas de Seguridad y Justicia”, puntos de encuentro interinstitucional en los que los involucrados en el proceso penal acusatorio diseñan una agenda en común y trabajan sobre ella de forma sistemática. La finalidad principal es lograr que sus acciones sean coordinadas por criterios homologados, lo que les permitiría alcanzar metas en común. No obstante, se llegó a la conclusión que hace falta una reforma (que podría ser incluso a nivel constitucional) que obligue a las diferentes partes a trabajar de esta manera.
2. **Reducción del número de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa** (en lugar de aumentarlos). Especialistas coincidieron en que la reciente reforma que adicionó infracciones al catálogo de prisión preventiva oficiosa es una regresión que, además de desatender los principios internacionales en materia de derechos humanos, pone en evidencia la falta de preparación y de herramientas institucionales para continuar con la investigación sin necesidad de privar de la libertad al presunto responsable del hecho ilícito. Se dijo que con esta determinación no se reduce la impunidad y se resaltó como un logro importante (de la sociedad civil y del parlamento abierto) prever legalmente una evaluación en este rubro para determinar certeramente si se debe continuar con esta decisión o se debe recluir. Adicionalmente se explicó que, en el combate de los delitos de alto impacto, se debe propiciar el uso de las TICs y la inteligencia policial, así como dejar de lado reformas de carácter punitivo.
3. **Fortalecer aspectos puntuales del modelo acusatorio:** Se requiere mejorar las capacidades de todos los actores que concurren en la audiencia para que identifiquen el papel y conozcan a profundidad la metodología que requiere su puesta en marcha, ya que la audiencia constituye la mayor de las garantías en el nuevo modelo acusatorio. También es importante la acentuación en el debido proceso al incentivar que las pruebas obtenidas con métodos científicos sean presentadas en aquella, para su posterior valoración por parte de los juzgadores. En este punto, es fundamental mejorar sensiblemente la capacidad de investigación del Ministerio Público. Otro aspecto que se resaltó es la relevancia de los principios procesales en el sistema penal acusatorio y cuidar lo que se

ha logrado en cuanto a transparencia y certeza en la procuración e impartición de justicia, partiendo de la presunción de inocencia. Finalmente, se estableció la necesidad de seguir transitando hacia una justicia restaurativa integral, que satisfaga y regrese la dignidad a las víctimas y considere las necesidades particulares de cada una de ellas, así como las garantías de no repetición y el uso de medios alternos de solución a conflictos.

4. **Evaluación de la eficacia del sistema.** Seguimiento de los resultados a través de indicadores de desempeño. Se planteó la necesidad de evaluar la eficacia del Sistema a través de una metodología que ya existe, la cual fue diseñada por expertos nacionales e internacionales que comprende indicadores cualitativos y cuantitativos. Coincidieron en que parte significativa de esta tarea descansa en los legisladores, específicamente en los que integran las comisiones correspondientes en ambas Cámaras del Congreso. La experiencia internacional establece que las reformas de justicia penal requieren de instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación para saber cómo está funcionando el sistema. La falta de continuidad en el uso de este tipo de indicadores es uno de los pendientes más importantes de nuestro país que se deben atender.
5. **Opinión pública.** Se aludió la necesidad de dar a conocer, no solo a las partes involucradas en el proceso penal, sino a la población en general, la manera en que funciona y las ventajas que representa el nuevo Sistema de Justicia Penal: en qué consiste y cómo se está mejorando la vida de los mexicanos con este cambio. En este sentido, se propuso el uso de cápsulas informativas en medios de comunicación masiva dada la necesidad de cambiar el paradigma que tienen algunos ciudadanos de que el modelo defiende más a los acusados que a las víctimas y a su vez de fortalecer y promover la cultura de la denuncia entre la población. Se señaló también la importancia de que tanto los legisladores como las autoridades administrativas y jurisdiccionales conozcan las expectativas y en general la percepción de la ciudadanía respecto a los logros y retos de la implementación del nuevo Sistema de Justicia. Las transformaciones de las percepciones y valoraciones sociales requieren de tiempo, pero es importante trabajar en este rubro para extender socialmente los principios garantistas de un modelo de justicia restaurativa para evitar la prevalencia de una opinión pública que subraye el aspecto punitivo y que, en muchos casos, resulta adverso al pleno respeto de derechos humanos tanto de las víctimas como de los imputados.
6. **Fortalecimiento institucional** que atienda a los operadores del Sistema, prioritariamente a la policía, agentes del Ministerio Público y peritos, en tres sentidos principales que van de la mano: capacitación; mejora de sus condiciones laborales y una adecuada retribución económica. Se planteó la necesidad de una capacitación que mejore las destrezas y capacidades como base para lograr, por

ejemplo, que los casos que deban llegar a la instancia judicial lo hagan con la evidencia suficiente para esclarecer la verdad científica y no empírica. Se propuso revisar experiencias internacionales en donde los cursos de capacitación son 80% basados en práctica y 20% en teoría. Pero junto con ello, resulta indispensable la dignificación de la profesión, prestaciones y estabilidad laboral, así como el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las instalaciones. La profesionalización de las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia son elementos fundamentales para aumentar la confianza ciudadana hacia ellas y para atraer a nuevos cuadros de jóvenes que aspiren a realizar una trayectoria en estos campos laborales.

7. **Mejora palpable del sistema penitenciario.** Hubo un fuerte consenso en señalar que el sistema penitenciario es el elemento más endeble en la reforma de justicia penal. Por ello, resulta indispensable emprender acciones que permitan su mejora sustantiva principalmente a través de tres aspectos: el combate a la infiltración del crimen organizado en el manejo de los centros penitenciarios, el autogobierno y la impunidad en su interior, de tal manera que se tenga el control efectivo por parte de las autoridades. De igual forma, se requiere el desarrollo de habilidades a través del empleo digno para los internos, así como la procuración de sus derechos postpenales (en aspectos tan básicos como facilitarles la obtención de una identificación oficial) de tal suerte que se les permita una reinserción social adecuada al momento de cumplir su sentencia. El Estado mexicano debe procurar la manera de cumplir su objetivo de readaptar e integrar socialmente a la población carcelaria, de lo contrario, será sumamente complicado disminuir la capacidad de reclutamiento que tiene el crimen organizado para engrosar sus filas.

El rol del Poder Legislativo es de suma relevancia en la resolución de la mayor parte de las problemáticas señaladas. No obstante, cualquier esfuerzo en esta instancia quedaría incompleto sin el acompañamiento permanente de todos los sectores de la sociedad: las organizaciones civiles, los medios de comunicación masiva; el empresariado; y la academia.

Este Foro fue un receptor de importantes opiniones dirigidas al mejoramiento del nuevo Sistema de Justicia Penal en México, mismas que se han plasmado en este documento de manera sintética con el objetivo de que sea aprovechado por todos los involucrados en el tema, particularmente por las y los senadores de la LXIV Legislatura.

## ANEXO A

### Semblanzas curriculares de ponentes

#### **Guillermo Raúl Zepeda Lecuona**

Director General del Instituto de Justicia Alternativa del Poder Judicial de Jalisco. Profesor en El Colegio de Jalisco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Director Fundador de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A.C. de 2012 a 2018. De 2016 a 2018 coordinó el proyecto de seguimiento y evaluación de la operación de los Organismos Especializados en la Aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (OEMASC) en materia penal en seis estados del país para el Proyecto PROJUST de USAID. Con el apoyo de la Fundación MacArthur, desarrolló estudios sobre Cultura de la legalidad, así como de seguimiento de la reforma penal y Derechos Humanos.

De 2014 a 2016 coordinó el Grupo Técnico Especializado del Comité de Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio (SETEC-SEGOB). Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Sociología jurídica; Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Abogado por la Universidad de Guadalajara. Miembro correspondiente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Académico del ITESO entre 2000 y 2016; Coordinador del Eje de Estado de derecho del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC, entre 1998 y 2010. Coordinó el Proyecto de Seguimiento de la Reforma Penal en México con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Autor de doce libros y más de cincuenta ensayos publicados como capítulos de libros, monografías y artículos en revistas especializadas. Entre sus libros se pueden referir: *Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México*, publicado por el Fondo de Cultura Económica y el Centro de Investigación para el Desarrollo; así como *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*, publicado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en noviembre de 2014.

**Sulma Eunice Campos Mata**

Licenciada en Derecho con especialidad en Derecho Penal, cuenta con una Maestría en Derecho Procesal Penal, Procedimiento Penal Acusatorio y Juicios Orales, un curso Especializado “Derechos Humanos, no discriminación por razones de género y violencia contra las mujeres frente al Sistema Penal Acusatorio” impartido por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España; tres posgrados, dos de ellos por la Universidad Nacional Autónoma de México, en las materias de Psicología y Género en Procuración de Justicia y uno en materia de “Trata de Personas”. En junio de 2014 recibió el Doctorado Honoris Causa por la Sociedad Mexicana de Criminología Capítulo Nuevo León (Asociación Civil) por sus aportaciones a la ciencia criminológica y trayectoria profesional en el ámbito social; ha realizado una obra en coautoría intitulada *El Asesor Jurídico en el Nuevo Sistema de Justicia Penal Mexicano*.

Ha desempeñado diversos cargos en la administración pública, entre ellos el de Subprocuradora de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad y Fiscal Central de Investigación de Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, posteriormente se desempeñó como Subsecretaria de Participación Ciudadana y Prevención del Delito en la Ciudad de México

En el gobierno federal se ha desempeñado como titular de la Coordinación General de Formación y Políticas Públicas de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Procuraduría General de la República; y posteriormente, como Directora General de Vinculación Interinstitucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Gobierno de la República. Actualmente es titular de la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República.

**Renato Sales Heredia**

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana con estudios de Maestría en Filosofía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene un diplomado en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y una diplomatura del máster en derecho penal por la Universidad Autónoma de Barcelona

Entre la trayectoria profesional del Maestro Renato Sales destaca su desempeño como Subprocurador de Averiguaciones Previas Centrales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (2002 – 2006); Procurador General de Justicia del estado de Campeche (2009 -2013); Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo en la Procuraduría General de la República (2013); Coordinador Nacional Antisecuestro en la Secretaría de Gobernación (2014); y Comisionado Nacional de Seguridad en la Secretaría de Gobernación (2015 – 2018).

**Paulina Téllez Martínez**

Se ha desempeñado dentro de diversas instituciones del sistema de justicia en el diseño de políticas públicas judiciales, integración de agenda estratégica del Poder Judicial de la Federación y relaciones interinstitucionales para la coordinación e implementación de proyectos en diversas materias.

Ha laborado en la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, colaborado como enlace con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, agenda de trabajo con los Colegios de Abogados, con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, así como la consolidación de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. También se desempeñó en Presidencia del Tribunal Superior Agrario,

Su Perfil laboral ha sido publicado por Líderes Mexicanos por su constante liderazgo en el sistema de justicia. Actualmente, ha sido designada por la Secretaria de Gobernación, para crear la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia.

**Pablo Héctor González Villalobos.**

El Magistrado Pablo Héctor González Villalobos es Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, Maestro en Derecho Corporativo y Empresarial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua y Licenciado en Derecho por la misma institución. Asimismo, tiene estudios sobre el nuevo sistema de justicia penal y de administración de justicia en instituciones públicas y privadas a nivel nacional e internacional, como el Instituto de Estudios Judiciales de Chile, la Policía Nacional de Colombia, el USAID, la Midwestern State University, Texas, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América en San Juan, Puerto Rico, en Washington DC, entre otros.

Actualmente es presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura Estatal del Poder Judicial del Estado de Chihuahua. Fue consejero de la Judicatura del Poder Judicial del mismo Estado y Magistrado de la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia. Además de su función en el Poder Judicial y en despachos legales de la iniciativa privada, también ha tenido fuerte incidencia en el ámbito académico. Es capacitador en el Sistema Penal Acusatorio, Certificado por méritos por la SETEC, ha participado en la elaboración de proyectos legislativos como la Ley sobre Delincuencia Organizada y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Aunado a lo anterior, es profesor de materias como Filosofía del Derecho, Teoría del Derecho, Juicios Orales, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Chihuahua. Anteriormente, ha sido profesor en otras instituciones educativas como la Universidad Autónoma de Chihuahua o la Escuela Judicial del Poder Judicial del mismo Estado.

Entre sus publicaciones se encuentran *Los Sistemas Penales* publicado por la Universidad de San Diego California, *La introducción de registros por lectura al juicio oral y el principio de contradicción* publicado por el ITAM, y el *Análisis crítico de algunos aspectos de la reforma integral al Sistema de Justicia Penal del Estado de Chihuahua*, publicado por Iuretec.

**Julio Lorenzo Jáuregui García**

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero; realizó estudios de Maestría en Ciencias Penales en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), y cuenta con varios diplomados, entre ellos, el Diplomado en Administración de Justicia por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido secretario de acuerdos, Juez de primera instancia y Magistrado consejero en el Poder Judicial de Guerrero. Actualmente es Magistrado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, cargo que ocupa desde mayo de 1999. Dentro de su trayectoria profesional destaca haber sido Consejero Técnico de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y Secretario General del Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo. En el ámbito académico, fue profesor en la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero por más de treinta años.

**María de los Ángeles Fromow Rangel**

Destacada abogada mexicana egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó la Maestría en Salud Pública por el Instituto Nacional de Salud Pública. Su formación académica también incluye la Maestría en Tributación Fiscal por el Centro de Estudios Financieros de Madrid, y el Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Desde hace más de dos décadas, su trayectoria profesional ha sido notable en distintas áreas del derecho, como el corporativo, administrativo, penal, electoral y fiscal. Resalta su experiencia laboral en el sector privado en el Grupo Empresarial Cemex, Grupo Maseca, y MetLife México; y en el sector público federal, fue Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), de la hoy Fiscalía General de la República; y Titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Salud. Posteriormente, en su último encargo, operó y ejecutó los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio de la Secretaría de Gobernación; donde fue invitada, en diversas ocasiones, como moderadora y expositora en las distintas conferencias nacionales de los operadores del Sistema de Justicia Penal: Procuradores, Secretarios de Seguridad Pública, Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y Penitenciario, así como en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Hoy en día colabora en un proyecto de fortalecimiento del Estado de Derecho y anticorrupción que está siendo generado por el Gobierno de Reino Unido para apoyar a nivel federal y local a México. Actualmente es Directora General de MAF & Asociados.

**Martín Carlos Sánchez Bocanegra**

Es psicólogo con acentuación clínica por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Realizó la Maestría en Psicoterapia Sistémica por la misma universidad. Se encuentra laborando en Institución Renace desde 1997 y en 2004 asume la dirección general, puesto que desempeña hasta la fecha. Su compromiso y experiencia con el Sistema de Justicia lo ha llevado a ser Coordinador General de la Red Nacional de Organizaciones Civiles a favor de los Juicios Orales y Debido Proceso, mismo que impulsó, junto con otras organizaciones civiles, la reforma del sistema de justicia mexicano en 2008.

Ha colaborado en la publicación de diferentes estudios relacionados con la reforma al sistema penal, presunción de inocencia, medidas cautelares, prisión preventiva, monitoreo y evaluación del sistema de justicia, entre otros. Ha participado en el Comité Directivo en la organización de nuevo foros nacionales sobre Seguridad y Justicia y el Encuentro por la Justicia 2019: Propuestas desde la Sociedad Civil, el cual reúne a expertos, académicos, operadores, autoridades locales y nacionales para evaluar la implementación del Sistema de Justicia Penal en el país con lo cual, dedica su vida profesional al compromiso por el fortalecimiento de la justicia y el estado de derecho en México.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet  
del Instituto Belisario Domínguez:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1874>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse  
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México  
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.