

# Acerca de México Evalúa

México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.

D.R. 2018, México Evalúa, Centro  
de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D,  
2o. piso, Col. Los Morales Polanco,  
11510, Ciudad de México  
T. +52 (55) 5985 0254

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a los autores y a México Evalúa como fuente de la información.

El documento en formato digital y las bases de datos se encuentran disponibles en: [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org) y [proyectojusticia.org](http://proyectojusticia.org)

"Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de la Fundación."

# Reconocimientos

El documento “Propuesta articulada en materia de seguridad y justicia” es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

**Edna Jaime**

Directora de México  
Evalúa

**Karen Silva Mora**

**Montserrat López**  
Investigadoras

**María Novoa**

Coordinadora del  
Programa de Justicia

**Janet Kuri**

Editora



# Índice

Introducción

5

Propuesta articulada en materia  
de seguridad y justicia

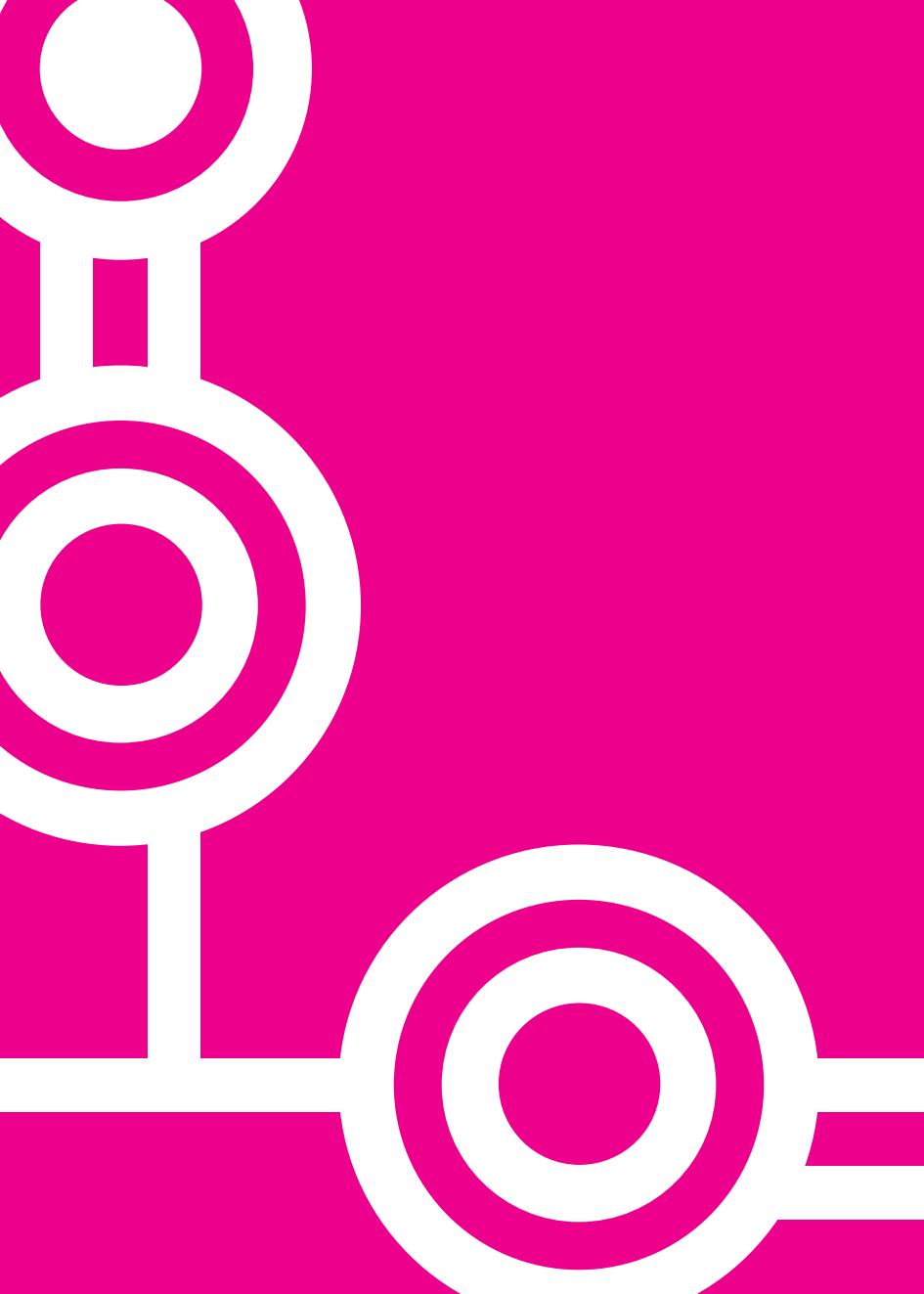
9

Mecanismo extraordinario de combate  
a la corrupción y a la impunidad

26

Conclusiones

30



# Introducción

El 30 de mayo de 2018 se llevó a cabo un evento cerrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en colaboración con México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, en donde éste último expuso parte de las propuestas presentadas en su libro “Léase si quiere gobernar (en serio)”, ante miembros de la academia, de la sociedad civil y asesores de los equipos de campaña de los entonces candidatos a la Presidencia de la República.

El evento contó con la presencia de asesores de los equipos de tres de los cuatro candidatos: Ricardo Anaya Cortés, Andrés Manuel López Obrador y José Antonio Meade Kuribreña.

El libro “Léase si quiere gobernar (en serio)” plantea diez propuestas de política pública en diversos temas, dentro de las que se encuentran tres relacionadas con el tema de justicia y que constituyeron las mesas de trabajo 1, 2 y 4. En la tercera se abordó un tema que, si bien no forma parte del mencionado libro, se encuentra íntimamente relacionado con los tres anteriores y ha sido objeto de estudio por parte de CIDAC (asociación que en enero de 2017 inició un proceso de integración con México Evalúa), a través de los Reportes de Hallazgos, que desde hace cinco años presenta, sobre la implementación y la operación del sistema de justicia penal acusatorio (SJPA) en México. Así las cosas, las mesas de trabajo fueron las siguientes:

## MESA 1

### Repensar una política criminal integral para México

---

Presentación: **María Novoa (México Evalúa)**

Comentarios: **Ana Laura Magaloni (CIDE)**

Mesa de discusión: **Jorge Tello Peón (Experto) y Gustavo Fondevilla (ITAM)**

Moderación: **Rodrigo Meneses (CIDE)**

## MESA 2

### Transformar la procuración de justicia para reducir la impunidad

---

Presentación: **Karen Silva (México Evalúa)**

Comentarios: **Daniel Vázquez (IIJ, UNAM - FLACSO)**

Mesa de discusión: **Nancy López (CMDPDH) y Ursus Juárez (Asesor, Partido Morena)**

Moderación: **María Novoa (México Evalúa)**

## MESA 3

### Consolidar la transformación del sistema de justicia penal

---

Presenta: **Carlos De la Rosa (México Evalúa)**

Comenta: **Javier Carrasco (Instituto de Justicia Procesal Penal)**

Mesa de discusión: **Layda Negrete (World Justice Project), Agustín Acosta (abogado penalista) y César Camacho Quiroz (Partido Revolucionario Institucional)**

Modera: **Rodrigo Meneses (CIDE)**

### Elevar la calidad de la impartición de justicia con un gobierno judicial fortalecido

---

Presenta: **Laurence Pantin (México Evalúa)**

Comenta: **José Antonio Caballero (CIDE)**

Mesa de discusión: **Javier Martín Reyes (CIDE), Ana Pecova (EQUIS Justicia para las Mujeres), Xavier Cortina (Abogado), Olga Sánchez Cordero (equipo de Andrés Manuel López Obrador).**

Modera: **María Novoa (México Evalúa)**

---

La dinámica consistió en la exposición de cada propuesta a cargo de un colaborador de México Evalúa, la intervención de un comentarista experto (del ámbito académico o de la sociedad civil), seguida de una mesa de discusión con dos o más participantes (académicos, abogados litigantes o asesores de los distintos equipos de campaña, entre otros) para, a través del debate, generar nuevas ideas que complementarían la propuesta original. Previo al cierre de cada mesa, con las conclusiones de los intervinientes, se abrió un periodo de participaciones generales, para dar voz a los asistentes, ya fuera para plantear preguntas o realizar alguna aportación.

La idea de la reunión era que los asesores de los diferentes aspirantes a la Presidencia de la República escucharan las propuestas de México Evalúa (enriquecidas con las aportaciones de los participantes y asistentes) y compartieran las de su candidato en temas de justicia. Esto, con el propósito de generar un documento para el equipo de transición hacia la nueva administración, que contenga una propuesta articulada en materia de seguridad y justicia, planteada a partir de la indispensable consolidación del sistema de justicia penal.



Estamos convencidos de que es urgente reposicionar el sistema de justicia penal como una prioridad en la agenda pública, pues hoy en día se encuentra relegado. Dentro del plan del gobierno federal entrante, uno de los ejes estratégicos es la instauración de un proceso de pacificación que incluye, entre otros, una consulta nacional, a través de foros realizados primero con las víctimas de delitos y sus familiares y después con la ciudadanía en general, para la expedición de una Ley de Amnistía, así como la creación de comisiones de la verdad, integradas por miembros de la sociedad civil, sacerdotes y expertos de organizaciones internacionales, para la investigación de hechos relacionados con delitos de lesa humanidad. No obstante, todo proceso de pacificación en una sociedad como la nuestra, tiene que pasar necesariamente por la imposición de normas jurídicas, por lo que éste no será posible, si nuestro país no cuenta con un sistema de justicia cotidiana eficiente que atienda los derechos de las víctimas y que genere los mecanismos necesarios para abatir la impunidad y para llegar a la verdad, de forma que dé sustento y coadyuve al buen funcionamiento de los mecanismos extraordinarios de justicia transicional planteados por la nueva administración. Los procesos penales en donde existe una sentencia que repara a la víctima (al menos en la medida de lo posible) por el daño que sufrió, son condiciones de pacificación y en tanto no sean resueltos los temas de acceso a la justicia, no parece posible que haya paz social.



# Propuesta articulada en materia de seguridad y justicia

La atención al problema de criminalidad, violencia, corrupción e impunidad requiere de distintas aproximaciones, así como de esfuerzos multisectoriales y multidisciplinarios que respondan a una planeación integral. A pesar de ello, en México la respuesta del Estado se ha concentrado en acciones punitivas y reactivas, una vez que estos problemas ya se han producido y ha prevalecido un enfoque principalmente de seguridad.

Resulta fundamental dejar de concebir los temas de justicia y seguridad como cuestiones separadas, pues no solo están íntimamente relacionados, sino que, de hecho, son codependientes. En las últimas décadas ha estado ausente la articulación de una política de seguridad y justicia que comprenda todo el espectro de los ámbitos de intervención necesarios para erradicar la criminalidad e impunidad, desde la prevención hasta la reinserción social, y que permita articular los roles, competencias, marco de actuación y objetivos para cada una de las instituciones que tienen alguna función en este campo. Una vez que las acciones de prevención fallan, comienza la función del sistema de justicia penal, como garante de los derechos tanto de las víctimas como de los imputados de la comisión de un ilícito y dentro de éste, las funciones de procuración e impartición de justicia son primordiales, pues de su cabal cumplimiento depende casi por completo la eficacia y el éxito del sistema entero.

Por lo anterior, es indispensable contar con una política pública que sea integral y con la cual sea congruente el sistema de justicia, de modo que no solo ofrezca una repuesta oportuna a la actual crisis de criminalidad y combata la impunidad y la corrupción, sino que garantice en todo momento el respeto al estado de Derecho.

Sin embargo, como se ha mencionado, la justicia y la seguridad son cuestiones que se han visto por separado y, de hecho, el proceso de consolidación del sistema de justicia ha tomado un enfoque de seguridad. Como es sabido, al desaparecer la SETEC se designó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), como la instancia responsable de la coordinación en la materia; no obstante, por la propia naturaleza de la institución, ha prevalecido una visión de seguridad pública,<sup>1</sup> que ha dejado de lado los temas de justicia y a instituciones tan fundamentales como las defensorías públicas y los poderes judiciales. Es decir, la visión no ha sido integral, como debería ser al tratarse de un sistema en el que se articulan distintas instituciones.

Por ello, para la articulación de los ámbitos de intervención necesarios para erradicar la criminalidad e impunidad, es importante la creación de una instancia técnica coordinadora de políticas de justicia penal, prevención y seguridad, en la que intervengan todos los poderes del Estado, que cuente con el poder político suficiente para conminar a las entidades federativas y a las instituciones del sector para que encaminen sus esfuerzos hacia una visión holística de la justicia penal y las acciones de prevención y seguridad. Esta instancia no debe ser solamente operativa, sino también sustantiva,

---

1. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en su artículo 3º que la función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley.

pues debe estar facultada para emitir los lineamientos y políticas en materia de justicia y seguridad y fungir como la articuladora entre todos los distintos mecanismos e instancias que tienen responsabilidad para reducir, prevenir o erradicar la criminalidad e impunidad. No se trata, desde luego, de una autoridad a la que se tendrían que subordinar las demás; el propósito es que, con estricto apego al principio de federalismo y partiendo del seguimiento y evaluación realizados a la operación del sistema, fuera posible generar políticas públicas homologadas a nivel nacional, para que después fueran adoptadas por cada entidad federativa, de acuerdo con sus problemáticas y realidades específicas.

Entre estas políticas públicas, la que es más urgente generar es una política articuladora de justicia y seguridad, cuyos objetivos deberán permear a todo el sistema institucional de manera sistémica y congruente, por lo que en su definición e implementación deben participar los distintos poderes del Estado y los tres niveles de gobierno, de modo que se generen políticas generales, pero diferenciadas.

<b>1</b> Nivel	<b>Poder Legislativo</b>	Definir cuáles son las conductas que serán consideradas como delitos, así como la estrategia para prevenirlas y disminuirlas.
<b>2</b> Nivel	<b>Poder Ejecutivo</b>	Diseñar e implementar las políticas públicas (estrategias de seguridad políticas sociales, económicas, etc.) tendientes a prevenir y combatir las conductas criminales.
<b>3</b> Nivel	<b>Sistema de Justicia Penal</b>	Definir y limitar un modelo de procuración de justicia, además de fortalecer las defensorías públicas y los poderes judiciales.
<b>4</b> Nivel	<b>Sistema Penitenciario</b>	Modelo de reinserción social que provea las condiciones necesarias para que las personas que hayan cometido un delito no vuelvan a hacerlo.

Como se puede observar, los temas de seguridad constituyen tan solo uno de los muchos aspectos que deben considerarse dentro de una política más integral, por lo que es fundamental dejar de lado el enfoque punitivo y de seguridad que ha prevalecido hasta ahora (limitado a la reacción y combate del delito).

Una política integral no concierne únicamente a un determinado sector del sistema, sino que debe comprender tanto los discursos como los objetivos de todos los operadores institucionales y de la sociedad civil organizada, a quienes incumbe el problema de criminalidad e impunidad.<sup>2</sup> La perspectiva, como ya se dijo, debe ser integral, lo que implica que sea planteada con base en una estrategia orientada hacia la prevención, la reducción y la disminución del delito, por lo que comprenderá los siguientes elementos:<sup>3</sup>

ASPECTO	ACCIONES	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
<b>Prevención primaria</b>	Acciones sociales, económicas y culturales encaminadas a erradicar la pobreza y la marginación social.	Poderes ejecutivos federal y local, a través de las Secretarías de Educación, Economía, Desarrollo Social, etc.
<b>Prevención secundaria</b>	Acciones para preservar la seguridad pública, mediante estrategias de disuasión del delito, inteligencia criminal y participación ciudadana.	Secretarías de seguridad pública (o equivalentes) a nivel federal y local.

2. Juárez Bribiesca, Armando y Marco Antonio Medina Ramírez, "Política Criminal (México y Chile)" en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, número 18, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011. Disponible en línea: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8806/10857>.

3. Procuradurías o fiscalías, poderes judiciales, defensorías públicas, comisiones de atención a víctimas y policías).

ASPECTO	ACCIONES	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
<b>Reacción</b>	Acciones encaminadas a resolver, sancionar y garantizar el acceso a la justicia, una vez que el delito ya fue cometido.	En términos generales, los operadores del sistema de justicia penal federales y estatales
<b>Reinserción social (prevención terciaria)</b>	Acciones encaminadas a garantizar que las personas sentenciadas sean reincorporadas a la sociedad, de forma que se minimicen los factores que lo llevaron a delinquir.	Sistema penitenciario, poderes judiciales federal y locales, poderes ejecutivos federal y locales y Secretarías de Estado (Educación, Economía, Desarrollo Social, etc.)

Todas las políticas específicas deben estar en consonancia con la política articuladora de justicia y seguridad y estar encaminadas a los objetivos planteados en la misma. En particular, en el ámbito de “reacción”, la instancia coordinadora dictará las políticas necesarias para fortalecer el sistema de justicia penal. En México Evalúa estamos convencidos de que la consolidación del sistema de justicia penal es posible y necesaria, pero es menester resolver de manera simultánea los errores cometidos durante la etapa de implementación<sup>4</sup> y, particularmente, atacar la corrupción y la impunidad, que son su mayor lastre.

Lo que se ha observado desde la publicación de la reforma al sistema de justicia es que las adecuaciones constitucionales y legales no necesariamente se convierten en prácticas institucionales; por el contrario, a veces las malas prácticas arraigadas rebasan los buenos objetivos establecidos en las

4. Véase “Hallazgos 2017. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, México Evalúa, 2018.

normas. Por ello, un tema fundamental es el de cómo modificar esas inercias institucionales para pasar a un análisis organizacional específico, que sea acorde con lo establecido en la ley. Está claro que el problema no está en el diseño normativo, sino en la operación del sistema de justicia; y al parecer en las instituciones no se ha dimensionado el hecho de que la reforma de 2008 no solo implicó un reacomodo formal de las funciones y facultades de los operadores, sino un nuevo entendimiento sobre la forma en que se relacionan los ciudadanos con el gobierno y en cómo interviene el poder punitivo del Estado en la sociedad.

De hecho, pareciera que las instituciones, la sociedad civil, los operadores del sistema, los políticos y los legisladores, siguen sin entender exactamente qué reforma se buscó en el 2008 ni hacia dónde debe dirigirse actualmente. Al menos eso se infiere de los diferentes procesos legislativos, en los que se han planteado retrocesos o cambios estructurales en las instituciones de justicia (por ejemplo, en el marco de la instauración de la Fiscalía General), pero que no responden a diagnósticos que identifiquen necesidades o no se encuentran armonizadas y coordinadas sobre una visión de la justicia que queremos.

Una de las cuestiones indispensables para el fortalecimiento del sistema de justicia penal es el desarrollo de un modelo de procuración de justicia, que se sustente en una política de persecución penal estratégica. Dicha política de persecución debe tomar en cuenta la escasez de recursos en las instituciones y partir del hecho de que no es posible atender de golpe todo el fenómeno, por lo que debe determinar qué prioridades se van a establecer y en función de qué. Es necesario que esta priorización atienda no solo a la cantidad de presupuesto disponible sino a las capacidades institucionales reales para instrumentar la política de que se trate. Atendiendo a estos criterios se puede tener un escenario más realista sobre lo que se puede o no hacer, en cuánto tiempo y en función de eso pueden utilizarse los recursos disponibles de

forma estratégica. La crisis de seguridad es grave, pero prometer cosas que no se van a poder lograr es peor que tratar de afrontar el problema paso a paso y con las capacidades con que, en efecto, se cuentan. Este ejercicio de honestidad puede ayudar también a diagnosticar los problemas institucionales y a encontrar las soluciones.

La política criminal, si bien puede tomar como parámetro la experiencia de otros países, su diseño debe ser planteado a partir de la realidad y a las particularidades de nuestro país; es decir, debe atender a los fenómenos criminales que suceden en el contexto particular de México. Poniéndolo de forma simple, en México se observan dos tipos de fenómenos delictivos:

- ⦿ La criminalidad cotidiana, en donde podemos tener como ejemplo el robo en sus diferentes modalidades, que es el delito más frecuente en el fuero común.<sup>5</sup>
- ⦿ Las redes de macro criminalidad que, en el caso de México, pueden tener una sofisticación importante, lo que supone la existencia de tres tipos de estructuras al interior de estas organizaciones: financiera, política y la abiertamente criminal.

Evidentemente, el mayor desafío se encuentra en el segundo tipo y parte del fracaso en su combate ha sido que el Estado se ha limitado a atacar la estructura criminal (deteniendo a los “capos más buscados”) y dejando libres las otras dos, en un marco en el que las redes, precisamente por contar con fuertes estructuras financieras y políticas, tienen una gran capacidad de reconstrucción o resiliencia.

En virtud de lo anterior, es necesario contar con mecanismos de investigación y persecución que posibiliten el desmantelamiento de las tres estructuras a que se ha hecho referencia, lo que solo

---

5. De acuerdo con la ENVIPE 2017, el robo o asalto en la calle o transporte público es el que tiene la mayor incidencia con una tasa de 9,599 por cada 100,000 habitantes.



se conseguirá a través de un modelo de persecución, que rompa los paradigmas tradicionales y que busque focalizar los esfuerzos y los limitados recursos financieros, materiales y humanos de las instituciones, para dar una respuesta más racional y eficiente. Este nuevo modelo de procuración de justicia –diseñado a partir de la política criminal integral– debe comprender lo siguiente:

1

**Plan estratégico de persecución penal**, que permita entender los hechos criminales de manera integral (más que solo los tipos penales), definir cuáles se van a perseguir y en qué se enfocarán los recursos de las procuradurías o fiscalías. Esto permitiría conocer los fenómenos criminales de manera integral y tener una operación mucho más eficiente; además de ofrecer a la ciudadanía transparencia y claridad sobre las prioridades del gobierno.

2

**Estrategia de priorización**, que determine qué es lo que se va a atacar primero (por ejemplo, las redes de macro criminalidad). A partir de ella se pueden establecer criterios objetivos (gravedad, impacto social, viabilidad, etc.) para que los ministerios públicos puedan recibir los casos, darles un orden lógico y en ese momento decidir qué hacer con ellos. El propósito sería fortalecer los mecanismos de justicia alternativa, pues permitiría a los operadores decidir si un asunto se puede resolver por mecanismos alternos o analizar la aplicación de un criterio de oportunidad, que actualmente es una figura muy poco usada. También tendría que fortalecerse la tramitación masiva de casos, en aquellos en los que no es posible identificar al probable responsable, pero pueden servir para identificar patrones o establecer relaciones de mercados delictivos, y a través de esos mecanismos poder resolver casos en conjunto.

3

**Modelo homologado de investigación criminal**, que permita una investigación más eficiente y de calidad, en la que se delimiten perfectamente las competencias del Ministerio Público y de la policía. Los policías investigadores deben tener más autonomía en la ejecución de la investigación y solo estar bajo la conducción y asesoría jurídica del Ministerio Público.

Tratándose de procuración de justicia, el debate nacional parece haberse centrado en el nombramiento del Fiscal General (que ha tenido un enfoque político, debido a los intereses metajurídicos involucrados), cuando resulta igualmente relevante el diseño de una fiscalía que sirva, para lo cual el cambio debe ser de fondo, estructural y no solo nominativo. La aspiración debe ser que la Fiscalía funcione en su integralidad, independientemente del perfil, la vocación o la voluntad de quien ocupe la titularidad e incluso de la Presidencia. Por ello, lo más importante es encontrar los mecanismos para fortalecerla y eso implica el planteamiento de un diseño institucional integral, un modelo de investigación y el desarrollo de un plan de persecución penal, es decir, la determinación de cómo se va a investigar y qué delitos se van a priorizar, así como qué se va a hacer con los casos a los que se les pueden dar otras salidas.

Además, el debate nacional debe centrarse en el desarrollo de un modelo de procuración de justicia que permee en todas las instituciones de procuración de justicia, de manera que la persecución de los delitos sea eficiente y eficaz para acabar con la impunidad. Resulta indispensable que dentro de este modelo de procuración se construyan capacidades para la atención a víctimas, de modo que se atienda la falta de incorporación de sus derechos en las estrategias de persecución penal y en los modelos de acceso a la justicia. Las víctimas han sido completamente desatendidas e ignoradas, a pesar de ser uno de los ejes cruciales de la reforma de 2008; y lamentablemente no se encuentran aún homologados ni se

ha definido la forma en que operarán las fiscalías las obligaciones que tienen frente a las víctimas a violaciones de derechos humanos. Este es un tema que también resulta crucial dentro del proceso de pacificación.

Así las cosas, se debe plantear un rediseño institucional que transforme por completo el modelo de procuración de justicia, de modo que responda a las necesidades del sistema penal y a las demandas de acceso a la justicia por parte de la sociedad. Para ello es necesario establecer un modelo nacional, pues no solo estaría orientado a la fiscalía federal, sino a todas las del país, que contemplara tanto el procedimiento para la designación y el nombramiento de los fiscales, como la forma de operación (herramientas tecnológicas, recursos humanos y materiales y modelo de gestión).

Del mismo modo que en la definición de las políticas integrales de seguridad y justicia, el establecimiento de un modelo integral de procuración de justicia a nivel nacional se encuentra con la disyuntiva de no afectar el principio del federalismo, pues además de las atribuciones que le son exclusivas a las entidades federativas, éstas cuentan con un mosaico de necesidades y complejidades particulares, por lo que una misma “talla” no queda a todos. Por ello, es necesario comprender que el establecimiento de un modelo no implica que se aplique de forma unificada a todos, sino que establezca los lineamientos generales para generar condiciones de operación similares y compartidas, pero adecuadas a las necesidades de cada realidad.

Otro de los grandes temas de discusión para el establecimiento de un modelo integral de procuración de justicia debe ser el de cómo instaurarlo en un país con capacidades y voluntades tan desiguales en las instituciones de procuración de justicia. Existen entidades federativas que presentan un enorme rezago y un alto índice de impunidad; y el establecimiento de un modelo homologado debe

contemplar la necesidad de fortalecer a la par las capacidades de las instituciones de procuración de justicia para enfrentar los delitos comunes. Por ello, es urgente combatir las asimetrías entre las diferentes procuradurías o fiscalías del país.

Otra de las premisas para la adecuada operación del sistema de justicia radica en elevar la calidad en la impartición de justicia, pues para que un Estado funcione es indispensable que cuente con mecanismos efectivos y legítimos para la aplicación de las normas que lo constituyen y rigen. Ante la inexistencia de un sistema para evaluar la calidad de la impartición de justicia en nuestro país, el único indicador es la percepción ciudadana y de los usuarios del sistema de justicia. Si partimos de ese parámetro, la situación resulta preocupante, pues diferentes encuestas nacionales<sup>6</sup> revelan que los niveles de confianza de la población en los jueces son muy bajos, aunque varían sustancialmente entre las diferentes entidades federativas. A veces, percepción es realidad; y aquí hay un hecho innegable, sobre todo tratándose de los poderes judiciales locales: en México no se ha invertido lo suficiente para capacitar jueces, mejorar el sistema de impartición de justicia ni para generar credibilidad en él.

Dentro de este tema, una variable que debe ser considerada es que el prestigio de los jueces puede verse también afectado por razones ajenas a su actuación, particularmente en la justicia penal, al tratarse de un sistema en el que se encuentran involucradas distintas partes y en el que las decisiones del juez dependen en gran medida de desempeño de otros operadores. Por lo anterior, debe considerarse en el análisis si, paralelamente, los demás actores involucrados están cumpliendo de la forma debida su función dentro del binomio de la administración de justicia.

---

6. La Encuesta Nacional de Justicia, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM reporta que, en 2015, 58% de los mexicanos consideraban que la justicia funcionaba mal o no funcionaba. Por su parte, la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) señala que en 2017 únicamente 55.1% de los mexicanos tenía “mucho o algo de confianza en los jueces”.

En todo caso, para que la impartición de justicia funcione de manera óptima, se deben reformar los procesos de selección y designación de jueces, magistrados y presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, para unificar criterios y desvincularlos de los Ejecutivos estatales, así como establecer ciertas garantías institucionales, que permitan al juzgador emitir sus resoluciones con independencia e imparcialidad, como:

1

**Autonomía presupuestal:** Los poderes judiciales deben contar con una asignación de recursos específica del presupuesto de la entidad federativa, para asegurar su plena independencia y que su monto no dependa de la buena voluntad, de los caprichos o de las condiciones de otros funcionarios del Estado.

Esto puede lograrse a través de la inclusión en las leyes de disciplina financiera locales, la obligación para las entidades federativas de asignar cada año a su poder judicial una cantidad mínima de recursos preasignados -cuyo monto sería determinado por una instancia de coordinación entre los poderes judiciales de los diferentes niveles- que le permita cubrir sus gastos corrientes.

2

**Carrera judicial y capacitación:** La elección de quiénes van a llegar a ser jueces, es un tema muy sensible, por lo que tiene que estar respaldada por un mecanismo de carrera judicial sólido. Por ejemplo, a través de una escuela de formación de jueces -como lo están sugiriendo el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas-, con exámenes rigurosos y estrictos<sup>7</sup> para acceder a la titularidad de los

---

7. Existen, por ejemplo, propuestas en el sentido de que los exámenes de oposición para la designación de jueces y magistrados deberían estar a cargo de instituciones académicas, para que tengan calificaciones técnicas y se alcance un estatus de juez que merezca la confianza de la población.

juzgados, en las diversas entidades federativas, sin que tenga que ver en la designación ningún otro funcionario estatal.

3

**Garantía de inamovilidad:** Es fundamental, pues asegura la independencia del juez respecto de cualquier tipo de injerencia, que hoy puede tener quien cuente con la facultad de removerlo libremente. Esta garantía implica que solo por razones y causa graves, puede ser removido un juzgador, mediante debido proceso y respetando su garantía de audiencia.

4

**Haber de retiro para los juzgadores:** Al concluir el período de su encargo o al alcanzar la edad establecida para la jubilación, según sea el caso, los juzgadores deben tener derecho a una prestación económica de carácter vitalicio que les permita tanto a ellos como a sus familiares vivir con dignidad al finalizar su encomienda jurisdiccional.

Es indispensable que todas las entidades federativas cuenten con una instancia de gobierno judicial (consejo de judicatura) encargada de la implementación de la carrera judicial, de la elaboración y administración del presupuesto del poder judicial, así como de la instrumentación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de modo que las funciones administrativas estén perfectamente separadas de las jurisdiccionales.

El fortalecimiento del sistema de justicia penal únicamente es posible a partir del establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan conocer el estado de las cosas sobre su funcionamiento e identificar de manera transversal las necesidades de mejora del sistema de justicia de forma permanente y continua. Toda propuesta de reforma normativa e institucional requiere, indispensablemente, de una evaluación previa; es decir, los intentos de reformas (o contrarreformas) deben soslayar la información anecdótica y diseñarse a partir de diagnósticos

basados en información. Lamentablemente, aunque ya se han generado esfuerzos importantes para contar con información sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal<sup>8</sup> los mecanismos existentes son aún muy deficientes. Por ello, es indispensable seguir apoyando la generación de datos.

Es importante aclarar que existen enormes diferencias en los resultados que el sistema acusatorio ha tenido en las entidades federativas que llevaron a cabo una implementación más adecuada, frente a los observados en las que llegaron a hacer las cosas en el último momento y a regañadientes, lo que confirma que el problema no es de leyes, sino de operación.

La verdadera contrarreforma no está en el aspecto legislativo sino en el operativo, en donde coexisten vicios del sistema anterior, debido a una deficiente aplicación de las normas del sistema acusatorio y a una resistencia al cambio por parte de los operadores. En el tiempo que lleva operando, se han detectado algunas áreas de oportunidad específicas del sistema de justicia, que deben ser atendidas para facilitar su consolidación y que, entre otras, son:

---

8. Así, por ejemplo, en 2017, gracias a que existe un mandato en la Ley Nacional de Ejecución Penal, el INEGI levantó la primera "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad" (ENPOL 2016), con lo que se obtuvo valiosa información, pues es un instrumento que mide muchos factores, entre ellos, la experiencia con el sistema de justicia penal. A partir de esta encuesta nacional, el World Justice Project, elaboró una investigación que permitió conocer por qué sistema había pasado cada una de las 58,000 personas privadas de la libertad que participaron en la ENPOL y apreciar algunos resultados positivos y negativos sobre la operación del sistema de justicia penal acusatorio.

⦿ Debe existir una profesionalización real, que opere. La mayoría de las leyes orgánicas han sido reformadas para contemplar el servicio profesional de carrera, pero no están operando de manera efectiva. Esto es indispensable porque cuando se da un cambio de administración el riesgo de que el personal operativo que ya está medianamente capacitado sea reemplazado (por razones ajenas a su desempeño) es muy alto, lo que se traduce en enormes retrocesos y en despilfarro de recursos. Por otra parte, la profesionalización de los operadores también es indispensable. No basta con dar cursos de capacitación, se requiere de un servicio profesional de carrera, que los blinde y les dé la posibilidad de lograr una independencia técnica, de modo que se logren los contrapesos necesarios dentro del proceso penal.

---

⦿ Se debe quitar el monopolio de la investigación al Ministerio Público, para que solo la conduzca mientras que, como

lo establece la reforma, sea el policía quien la lleve a cabo.

---

⦿ Es urgente definir qué se va a hacer con los casos rezagados del sistema penal anterior. Si bien el *Código Nacional de Procedimientos Penales* establece algunas bases para la comunicación, la división de competencias y para compartir información entre procuradurías, en la práctica la mayoría de los casos de impunidad han surgido a partir de denuncias que se están investigando actualmente bajo el sistema anterior, que tienen fallas de origen y una mala estrategia de investigación. Por ello es importante analizar qué procederá con el cúmulo de investigaciones que se encuentran pendientes de determinar o que incluso han sido cerradas, archivadas o en las que no se ejerció acción penal, pero que tienen información que resulta fundamental para identificar los patrones que servirán para establecer la estrategia para la priorización de casos.

---



⦿ En cuanto a la prisión preventiva oficiosa la tendencia debe ser a ir reduciéndola, pues así lo exige la esencia del modelo acusatorio y la realidad del sistema penitenciario. Los jueces necesitan adoptar actitudes más valientes y más profesionales, para que la vinculación no tenga necesariamente que ver con la aplicación de esa medida cautelar, sino con una correcta ponderación de acuerdo con su arbitrio judicial.

---

⦿ Otro tema central son las deficiencias que existieron en materia de capacitación, pues pese a la importante erogación de recursos públicos que hubo con ese propósito, no hay transparencia sobre la forma en que fueron utilizados ni información que permita evaluar su avance.

---

⦿ Es preciso establecer medidas para que los esfuerzos institucionales implementados perduren más allá de los cambios de administración.

Ha habido entidades federativas que han tenido avances importantes en ciertos aspectos y cuando se da un cambio de gobierno, los procesos se modifican, de forma que se retrocede lo avanzado. Esa situación se ha traducido en un gran problema durante estos diez años: se está improvisando la justicia.

---

⦿ Se han invertido millones de pesos en la creación de modelos de gestión o protocolos homologados en casi todas las entidades federativas, pero no existe la certeza de que se hayan implementado realmente ni de que operen de forma efectiva al interior de las instituciones. Del mismo modo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) trabajó con algunos estados en la creación de las UMECAS, para lo cual se diseñaron protocolos y reglamentos; pero dos años después se encontraron con que los operadores no sabían que existían esos instrumentos, porque el equipo directivo no los difundió con el personal

operativo. Estos ejemplos dejan en claro que se ha invertido tiempo y recursos en esfuerzos aislados, que no tienen el impacto que deberían, ante la falta de una

autoridad que encamine los cambios institucionales que son necesarios a nivel nacional para garantizar la adecuada operación del sistema de justicia.

---

Es indispensable reposicionar al sistema de justicia acusatorio en la agenda pública y acercarlo a la población, a través de mensajes institucionales claros, que faciliten el entendimiento de sus beneficios y apuesten por garantizar el acceso a la justicia para todos, así como por el respeto a los derechos humanos tanto de las víctimas como de los imputados en el proceso penal, rompiendo la perspectiva mal entendida de que el “criminal” ahora es bien tratado, para centrarla en la del inocente que, bajo el sistema anterior, era violentado en sus derechos humanos y, muchas veces, encarcelado injustamente.

Por otra parte, si bien pensar en una política articuladora de justicia y seguridad, no implica únicamente hablar de la policía, ésta es un eslabón sumamente importante. Por ello, quizá la pregunta más importante en este tema es ¿por qué después de haberlo intentado una y otra vez, no logramos tener una policía que funcione? Entre las razones se encuentra el hecho de que sus integrantes no tienen un salario digno ni el equipo adecuado, por lo que son presa fácil de la delincuencia organizada; por este mismo motivo, los incentivos para pactar o establecer acuerdos sin llegar al sistema de justicia son altos, lo que contribuye en gran medida a la impunidad.

# Mecanismo extraordinario de combate a la corrupción y a la impunidad

Si hay algún clamor social en este momento es el del acceso a la justicia, particularmente considerando la actual ola de violencia, la corrupción y la impunidad que permean a las instituciones. El tema de la justicia está en el centro de todo: de los 240,000 asesinatos, de los 36,000 desaparecidos, de la trata de personas (en la que México deshonrosamente ocupa uno de los primeros lugares), de los feminicidios o de los periodistas asesinados.

Como se ha dicho más de una vez, son los temas operativos los que principalmente están afectando al sistema de justicia y, sin lugar a dudas, uno de sus principales enemigos ha sido la corrupción. Se pensó que, de manera automática, el nuevo sistema de justicia no arrastraría los problemas de corrupción del sistema anterior, pero en la realidad continúa siendo un problema que perdura entre ministerios públicos, policías y jueces. Tal vez se creyó que con las cámaras y el sistema de audiencias esto se iba a corregir, pero la realidad es otra; incluso hay entidades federativas en las que los mecanismos alternativos y el procedimiento abreviado, tienen precio. Pero más allá de los vicios que prevalecen en las distintas instituciones operadoras, el gran pendiente es que no hay mecanismos eficaces de control estructural de la corrupción y si ese problema persiste, no importa qué modelo tengamos en el país, seguiremos recayendo en las mismas malas prácticas.

De la mano de la corrupción viene el tema de la impunidad, que es un reflejo de la ineficiencia del sistema penal para procurar e impartir justicia. Se han instrumentado diversos esfuerzos para medir el grado de impunidad en nuestro país, pero generalmente se han centrado en los índices de judicialización y posible sentencia, dejando de lado las demás figuras legales que contempla el sistema acusatorio y que fueron diseñadas para resolver conflictos o para reparar los daños. Bajo esta premisa, México Evalúa se dio a la tarea de elaborar un índice de impunidad del sistema de justicia acusatorio, que permita conocer los niveles de impunidad en México.<sup>9</sup> Los resultados no fueron alentadores, pues mostraron niveles de impunidad generalizada en las entidades federativas<sup>10</sup> y un promedio nacional de impunidad directa del sistema acusatorio de 87.3%; cifra que resulta aún más preocupante si consideramos que solo una mínima parte de los delitos que se cometen son denunciados.

Hay personas que creen que la justicia penal es juzgar y castigar y esto no es necesariamente cierto, pues su función primordial aquí y en cualquier otra parte del mundo debe ser filtrar lo que debe llegar a la decisión de un juez y lo que no. Por ello, es necesario generar mecanismos de gestión comunitaria de conflictos, pues otro problema es que se sancionan precisamente las conductas que no se tendrían que castigar, sino gestionarse de forma comunitaria (por ejemplo, una persona que se robó unas latas de atún o 20 pesos).

---

9. Este ejercicio formó parte del documento "Hallazgos 2017. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México" (2018), elaborado por México Evalúa.

10. Incluso el estado "mejor calificado", que fue Guanajuato presentó un índice de impunidad cercano al 60%.

Es indispensable recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de procuración e impartición de justicia. El acceso a la justicia para todos tiene que ser el punto esencial de cualquier estrategia de gobierno o política pública, pues una persona que se ve privada de su libertad o de sus posesiones y no tiene manera de defenderse, pierde toda esperanza y toda posibilidad de creer en nada.

Hace tiempo que la impunidad extraordinaria se convirtió en ordinaria, la corrupción extraordinaria se está convirtiendo en ordinaria y estamos cerca de que la violencia extraordinaria se vuelva ordinaria. Existen muchos diagnósticos sobre la dimensión de la crisis humanitaria que existe en nuestro país y esto implica que se requiere de soluciones ordinarias y extraordinarias para afrontarla, tanto en términos de seguridad, como de justicia.

En medio de esta situación y del anhelo de pacificación, se han puesto sobre la mesa aspectos para atender lo ordinario, como el establecimiento de una fiscalía autónoma e independiente, que investigue con rigor, priorice y entienda que no puede hacerse cargo de toda la gama de delitos a la que está expuesta hoy la PGR. Mientras que paralelamente se ha planteado el establecimiento de medidas extraordinarias de justicia transicional, como la creación de un mecanismo internacional de combate a la corrupción, a la impunidad y a las violaciones graves a los derechos humanos.

La implementación de procesos de justicia transicional requiere de la creación de fiscalías especializadas o jurisdicciones especiales en las que no se resuelve caso a caso (pues no es humanamente posible, por ejemplo, atender los 40,000 casos de desaparición forzada), sino que se intentará descubrir y procesar a las redes criminales, a las de corrupción y a las de protección política, a través de la creación de "comisiones de la verdad", pues lo que se necesita para pacificar al país es una narrativa que descubra a estas redes para lograr desmantelarlas. La idea es que estas comisiones

nacionales arrojen información a las fiscalías o jurisdicciones especiales. Como se puede inferir, esto implica crear un andamiaje muy complejo.

Asimismo, abordar estos temas requiere de una pedagogía a funcionarios, a medios de comunicación, a tomadores de decisiones, para empezar un proceso que verdaderamente lleve a la pacificación y que permita trazar los vínculos que debería de haber con el "sistema nacional de búsqueda" (que actualmente constituye una simulación, pues existe en ley, pero no tiene presupuesto ni personal).

Esto, por otra parte, abriría la posibilidad de descargar al sistema ordinario de justicia de los casos de macro criminalidad, que tendrán que ser resueltos por los mecanismos extraordinarios.



# Conclusiones

⦿ Un proceso de construcción de paz requiere necesariamente reposicionar el sistema de justicia penal en la agenda pública, estableciéndolo como una prioridad nacional, fortaleciéndolo y apostando por su consolidación y por el respeto a los derechos humanos. De lo contrario, cualquier medida orientada a la pacificación no tendrá sostenibilidad en el tiempo, pues se requiere de mecanismos fuertes que permitan a las víctimas acceder a la justicia.

---

⦿ Se propone la creación de una instancia técnica coordinadora de justicia y seguridad, en la que intervengan todos los poderes del Estado y desde la que se generen políticas públicas homologadas (no unificadas, pues la realidad de cada estado es distinta), que encaminen los esfuerzos de las entidades federativas y las instituciones hacia una visión holística de justicia y seguridad.

---

⦿ Se debe establecer una política de justicia y seguridad integral, con criterios homologados y sistémicos, que vayan desde la prevención hasta la reinserción social. En su definición e implementación deben confluir los distintos poderes del Estado y los tres niveles de gobierno, considerando las características particulares de cada entidad federativa y el respeto al principio de federalismo.

---

⦿ Es necesaria la articulación de los temas de justicia y seguridad, por lo que hay que dejar de lado el enfoque punitivo, limitado a la reacción y combate del delito, que ha prevalecido hasta ahora.

---

⦿ Para la consolidación del sistema de justicia es indispensable resolver los errores cometidos durante la etapa de implementación, así como llevar a cabo acciones de

seguimiento y evaluación para detectar las áreas de oportunidad y atenderlas, de forma que la operación sea congruente con lo dispuesto por las leyes. Lo anterior no puede lograrse si no se genera información confiable y de calidad, por lo que es indispensable seguir apoyando la generación de estadística por parte del Estado y establecer mecanismos permanentes y continuos de seguimiento y evaluación.

---

⦿ Se deben desterrar los vicios arrastrados desde el sistema anterior y descartar todo aquello que vaya en contra de la naturaleza y principios del sistema acusatorio. Por ejemplo, hay que romper el monopolio del Ministerio Público en la investigación para empoderar a la policía investigadora y reducir los supuestos en los que aplica la prisión preventiva oficiosa, entre otros.

---

⦿ Es preciso establecer medidas para que los esfuerzos institucionales implementados perduren más allá de los cambios de administración, pues se han detectado casos en los que, en virtud de un cambio de gobierno, son modificados procesos que ya estaban operando con resultados aceptables. Del mismo modo, ante un cambio de administración el riesgo de que el personal operativo, que ya está capacitado, sea reemplazado por razones ajenas a su desempeño es muy alto, por lo que es indispensable que exista una profesionalización real, pues, aunque la mayoría de las leyes orgánicas contemplan el servicio profesional de carrera, éste no opera de manera efectiva. Ambas situaciones suponen enormes retrocesos, el despilfarro de recursos y se traducen en una improvisación de la justicia.

---

⦿ A partir de la política articuladora de justicia y seguridad, como uno de los componentes a fortalecer en



el ámbito de la justicia penal, debe diseñarse un nuevo modelo de procuración de justicia que contemple, al menos, tres elementos: a) La elaboración de un plan estratégico de persecución penal; b) El establecimiento de una estrategia de priorización y; c) El diseño de un modelo de investigación criminal. El modelo de procuración debe plantearse desde un diagnóstico realista que considere tanto la escasez de recursos como las verdaderas capacidades de las fiscalías para la persecución de determinados delitos. Asimismo, debe ser de aplicación nacional (federal y local), contemplar tanto el procedimiento para la designación y el nombramiento de los fiscales, como la forma de operación (herramientas tecnológicas, recursos humanos y materiales y modelo de gestión), así como permitir el trabajo coordinado de las fiscalías con los poderes judiciales.

---

⦿ Es necesario atender la falta de incorporación de los derechos de las víctimas en las estrategias

de persecución penal y en los modelos de acceso a la justicia, dentro de los procesos al interior de las procuradurías.

---

⦿ Para que la impartición de justicia funcione se deben reformar los procesos de selección y designación de jueces, magistrados y presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, para unificar criterios y desvincularlos de los Ejecutivos estatales, así como establecer ciertas garantías institucionales, que permitan al juzgador emitir sus resoluciones con independencia e imparcialidad, como son la autonomía presupuestal, carrera judicial y capacitación, garantía de inamovilidad y haber de retiro.

---

⦿ Todas las entidades federativas deben contar con una instancia de gobierno judicial encargada de la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial, así como de la instrumentación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Antes de imponer un

modelo nacional de Consejo de la Judicatura o equivalente, es necesario evaluar los diseños y el funcionamiento de los consejos existentes.

---

⦿ Para garantizar su imparcialidad, los exámenes para la designación de jueces y magistrados podrían estar a cargo de instituciones académicas, lo que podría repercutir positivamente en los niveles de confianza ciudadana.

---

⦿ En la generación de los diversos modelos que impacten a las instituciones a nivel nacional, para la homologación de criterios y lograr la simetría en las capacidades institucionales, es necesario considerar el principio de federalismo que establece nuestra Constitución. Es indispensable tener claridad sobre qué temas atañen exclusivamente a las entidades federativas y en cuáles deben establecerse acciones coordinadas encaminadas a un propósito nacional común. Asimismo, es necesario que las

instancias encargadas de generar las políticas nacionales cuenten con poder político (por ejemplo, a través de la distribución de recursos) para compeler a las entidades federativas e instituciones autónomas a implementar dichas políticas en el ámbito de su competencia.

---

⦿ Para garantizar el acceso a la justicia a todos los ciudadanos e incrementar su nivel de confianza en las instituciones, es indispensable atacar la corrupción y la impunidad que permean en nuestro sistema de justicia, para lo cual –dada la situación del país– podría considerarse la implementación de medidas extraordinarias, como el establecimiento de un mecanismo internacional de combate a la corrupción, a la impunidad y a las violaciones graves a los derechos humanos, que requiere para funcionar como es debido de la existencia de una fiscalía autónoma e independiente.

---