

APORTES *al debate* *parlamentario*

3

FORO NACIONAL

23 y 24 de noviembre de 2016

Nuevo Sistema de Justicia, ¿qué falta para su consolidación?

A ocho años de haberse aprobado la reforma de justicia penal en México, y después de su entrada en vigor en todo el país, el nuevo sistema de justicia penal acusatorio enfrenta importantes desafíos. Hoy contamos con un modelo acusatorio operativo en todo el territorio nacional, al que hemos dedicado más de ocho años de construcción y enormes recursos públicos. Pese a todos los esfuerzos, todavía existen aspectos pendientes cuya atención es prioritaria para alcanzar un modelo acusatorio a la altura de las exigencias de un Estado de Derecho.

Fortalecer la justicia, y especialmente la justicia penal, es indispensable para reducir la inseguridad y la impunidad, así como combatir la corrupción y disminuir la magnitud y la gravedad de las violaciones a derechos humanos en México. La justicia penal es la salvaguarda última con que cuenta el Estado para generar institucionalidad, estabilidad económica y paz social.

En esta coyuntura, resulta pertinente preguntarnos qué es lo que debemos hacer. ¿Hacia dónde debemos encaminar el rumbo de la justicia penal, y cómo lo hacemos? ¿Cómo consolidamos el sistema de justicia penal acusatorio? Y muy especialmente, ¿cómo puede contribuir el Poder Legislativo en ello?

Con el objetivo de reflexionar sobre los retos actuales de la justicia penal en México, su importancia y hacia dónde debe dirigirse, es que el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, junto con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, RENACE A.B.P., México SOS, México Evalúa, Causa en Común y el Instituto de Justicia Procesal Penal organizaron este foro.

Primer día

Inauguración

Mesa 1. ¿Cuál es la vinculación entre el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y el Nuevo Paradigma de Derechos Humanos?

Mesa 2. ¿Cuál es la función del arraigo en un sistema acusatorio?

Mesa 3. ¿Para qué sirven las normas de vinculación a proceso?

Segundo día

Mesa 4. ¿Cómo armonizar el Juicio de Amparo con el Sistema Acusatorio?

Mesa 5. ¿Cabe la prisión preventiva oficiosa en un Estado de Derecho?

Mesa 6. ¿Deben repensarse las normas sobre delincuencia organizada?

Conclusiones y clausura

El desarrollo de este evento puede ser consultado en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3276>

Mensajes de inauguración

Gerardo Esquivel Hernández

Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez

La justicia penal es el último recurso para la afirmación del Estado de Derecho; su fortalecimiento es indispensable para reducir la impunidad, la inseguridad, la corrupción y las violaciones a los derechos humanos. Por ello el Instituto Belisario Domínguez ha realizado varios seminarios dedicados a analizar la reforma constitucional emprendida en 2008 y culminada el 18 de junio del 2016.

El presente foro coincide con el inicio de una etapa de transformación y consolidación del nuevo sistema de Justicia Penal. En este espacio se analizarán los aspectos más relevantes y controversiales de este nuevo sistema.

Por las anteriores razones el Instituto Belisario Domínguez y el Senado de la República, junto con la Cámara de Diputados, la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, RENACE, México SOS, México Evalúa, Causa en Común y el Instituto de Justicia Procesal Penal, han colaborado para la organización del presente foro.

Jorge Mario Pardo Rebolledo

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Éste es un momento simbólico en el que comienzan a revertirse las tendencias negativas que marcaron nuestro sistema de justicia.

La etapa de implementación del nuevo sistema permitió llevarlo del ideario a la práctica; no obstante, ahora estamos inmersos en la etapa de consolidación, misma que comienza a revelar ciertas incógnitas que aún la planeación más detallada es incapaz de prever, sumándose la responsabilidad de que el nuevo sistema comience a dar resultados desde ahora.

El diseño legislativo, la nueva infraestructura y la capacitación no sirven si no se traducen en atención pronta, completa, eficiente de los casos sometidos a la jurisdicción del Estado. La etapa de consolidación nos debe llevar a la mejora continua a través de la evaluación de los primeros resultados.

Así como en 2008 el Poder Legislativo detectó que se requería un cambio de paradigma en

nuestro sistema penal, hay la certeza de que igualmente el Poder Legislativo sabrá hacer los ajustes y apuntalamientos pertinentes que la gestión del nuevo sistema requiera.

Es importante generar espacios de discusión como éste, que nos permitan mejorar el Nuevo Sistema de Justicia Oral Acusatorio, con miras a la mayor protección de los derechos humanos de la víctima y del imputado, permeando en la legislación de delincuencia organizada y procurando una armonización del Juicio Oral con el Juicio de Amparo.

Martín Sánchez Bocanegra

Coordinador de la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso

Ha existido un avance en la implementación del sistema acusatorio. Como sociedad Civil, la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales ha apoyado para que los operadores cuenten con herramientas adecuadas para el funcionamiento del nuevo sistema; sin embargo, aún hay temas por discutirse y resolverse.

Miguel Barbosa Huerta

Senador. Presidente del Instituto Belisario Domínguez

El Nuevo Modelo de Justicia Oral Acusatoria es un cambio de paradigma para el sistema jurídico. Hay mucho por estudiar, analizar y hacer; especialmente para los profesionales en Derecho, quienes están a prueba en su capacidad de actualización.

Es necesario cuidar la hermenéutica jurídica; no dejar vacíos al momento de la aplicación de la misma. Será al momento de la aplicación de todas estas nuevas leyes cuando descubramos los problemas estructurales que vamos a enfrentar.

“Esta etapa de implementación fue determinante, pues permitió que el sistema acusatorio pasara del ideario a la práctica. Sin embargo, fue sólo el primer paso de un muy largo camino que aún nos falta por andar.”

- Jorge Pardo



Mesa I. ¿Cuál es la vinculación entre el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y el Nuevo Paradigma de Derechos Humanos?

María Novoa

Directora de la Sección de Justicia en el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)

El Nuevo Sistema de Justicia Penal no ha iniciado siquiera una verdadera etapa de consolidación.

Desde 2008 se han dado cuatro reformas importantes: la Reforma Penal, la Reforma de Derechos Humanos, la Reforma en materia del Juicio de Amparo y la Ley General de Víctimas. Hay una ausencia de articulación en la implementación de estas cuatro reformas, cabe entonces cuestionar: ¿estamos teniendo una perspectiva de derechos humanos en este cambio de sistema?

Un primer tema consiste en cómo lograr un balance entre los derechos de las víctimas y los derechos de los imputados. Las instituciones tienen que garantizar y tutelar ambos derechos.

Aún existen violaciones sistemáticas a los derechos de los imputados, aunado a que nuevas figuras en el Sistema Acusatorio revelan la prolongación de una inercia que viene del sistema anterior.

Existen asimetrías en el proceso. No se han fortalecido correctamente las defensorías públicas, vulnerando los derechos del imputado; por otro lado existe una falta de condiciones para que instituciones como el asesor victimal o la Comisión Nacional de Víctimas se incorporen correctamente al proceso.

Ana Dulce Aguilar García

Directora de Proyectos del Instituto de Justicia Procesal Penal

Con el tiempo, las prioridades en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se fueron alejando de la perspectiva de derechos humanos. Así se comprobó con la necesaria aprobación de la Reforma en materia de Derechos Humanos de 2011.

La Reforma de 2011 planteó nuevos retos. Los actores jurídicos, en materia de Derechos Humanos, no sólo deben buscar respuestas en las leyes y en la Constitución, sino también en el Derecho Internacional. Esto implicó un regreso a la escuela y al estudio del Derecho.

La interpretación de la Reforma, principalmente con la Contradicción de tesis 293/2011, apuntó que los derechos humanos deben protegerse con independencia de su fuente y que hay que atender a la propia jurisprudencia nacional, a la jurisprudencia internacional, así como aquella de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo existen restricciones constitucionales que se imponen sobre los parámetros convencionales, tales como el arraigo y la prisión preventiva oficiosa. No es posible iniciar una consolidación del Nuevo Sistema, desde una óptica de derechos humanos, si se mantienen tales restricciones constitucionales.

Es innegable que el Nuevo Sistema de Justicia Penal es mejor, en términos de Derechos Humanos, que el anterior. La audiencia inicial, con el control de detención y la formulación de imputación; la vinculación a proceso como análisis de probabilidad para seguir con el juicio; y la discusión contradictoria de las medidas cautelares, son elementos de este Nuevo Sistema que representan mecanismos de protección de derechos.

Finalmente, un Sistema de Justicia Penal Democrática significa un respeto a los derechos humanos, como protección frente al enorme poder que tiene el Estado para perseguir y castigar. Debe existir un verdadero compromiso político, tendiente a los contrapesos, para que esto ocurra.

Julieta Morales Sánchez

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

La Reforma Penal de 2008 está ligada directamente con la Reforma de Derechos Humanos de 2011. A partir de esta última, todos los servidores públicos son garantes de los derechos humanos.

Existe un Nuevo Sistema de Control Constitucional Convencional, por el que todos los

jueces tienen que ejercer control de constitucionalidad y las autoridades en general aplicar el principio Pro Persona. Del mismo modo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es ahora de carácter vinculante.

En 2014 se vieron nuevas leyes y reformas, como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos; en 2016 se vieron también la Ley de Ejecución Penal y la Ley del Sistema Integral de Justicia Penal Para Adolescentes. La Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó acciones de inconstitucionalidad contra algunas de las mencionadas leyes.

Existe un nuevo reto de profesionalización de los actores jurídicos, pero también de la sociedad, que debe conocer sus derechos para exigirlos. Es importante fortalecer el acceso a la justicia, fortalecer la asesoría jurídica gratuita y proteger a los sectores sociales más vulnerables.

Hay que mejorar las condiciones laborales de las policías y de los Ministerios Públicos, que están en un régimen laboral de excepción.

Es preciso enfocarnos en la prevención tanto de delitos como de violaciones a los derechos humanos. Hay que atacar las causas estructurales de ambos problemas, mismas que se vinculan con los derechos humanos económicos, culturales, sociales y ambientales. Debemos enfocarnos, también, en la reparación integral tanto a víctimas de delitos como a víctimas de violaciones a derechos humanos.

Todo este conjunto de cambios y renovaciones nos plantea nuevos retos, como la actualización y la sensibilización para construir una nueva cultura del servicio público.

La Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2016 y el Índice Global de Impunidad 2015, apuntan que el 92% o 93% de los delitos no son denunciados. El Informe de País Sobre Calidad de la Ciudadanía en México refiere que el 63% de la población piensa que no sirve de nada

denunciar delitos en México. El Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD 2013-2014, dice que el 75% de la población mexicana desconfía del sistema judicial.

Estos son los retos sobre los que hay que trabajar para reconstruir la legitimidad de las instituciones y garantizar la protección de los derechos humanos.

Alejandra Ramos Durán

Jueza de Control del Estado de Chihuahua

¿Por qué tras las reformas de 2011 y 2008 la sociedad aún siente que existe impunidad? Porque los propios operadores creen lo mismo al ver las reformas y advertir que son garantistas.

Al iniciar el proceso de transformación del antiguo sistema al nuevo sistema, el mismo se enfocó en la forma y no en el fondo. Se sigue teniendo el mismo esquema político, lo que impide un cambio de fondo. El Poder Ejecutivo sigue tomando decisiones sobre quiénes son los jueces, lo que no embona con un sistema acusatorio. El Juez es designado por razones políticas y, por ello, busca favorecer a quienes lo designaron; no hay imparcialidad.

Es más grave la situación de las fiscalías, que son órganos de control social del Ejecutivo, apartándose de los intereses de las víctimas. Al elegirse las fiscalías por razones políticas y electorales, no buscan quién lo hizo, sino quién lo paga, pues es más rentable políticamente.

Los asesores jurídicos de las víctimas y las defensorías públicas dependen del Poder Ejecutivo, quien les suministra recursos. Las defensorías públicas carecen incluso de infraestructura y las asesorías victimales carecen de autonomía. Todo se dirige a la apariencia de justicia.

A pesar de que las reformas en cuestión son acordes al Sistema Internacional de Derechos Humanos, el arraigo y la prisión preventiva

oficiosa no son válidos en un sistema democrático. Esta transformación debe ir acompañada de una seria reflexión del sistema político; en cuanto a las condiciones mínimas

“Los derechos humanos necesitan una base política seria para poder consolidarse en nuestro país, sin ella vamos a seguir siendo un estado autoritario disfrazado de estado democrático.”

- Alejandra Ramos

para garantizar la autonomía de las fiscalías respecto del Poder Ejecutivo y de las defensorías públicas respecto del Poder Judicial.

¿Cuál es la base mínima que la Constitución establece para garantizar la independencia en comento? Se podría ensayar no sólo establecer requisitos mínimos generales, como nacionalidad o residencia, para ocupar cargos en el Poder Judicial o en las Fiscalías; sino requisitos específicos más exigentes.

CIERRE DE LA MESA

María Novoa

En el proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal nunca se habló de las instancias de derechos humanos, tanto estatales, como nacionales o federales. Hace falta una instancia nacional que ayude a coordinar con un enfoque articulador. Existe demasiada diversidad en el país; necesitamos una instancia nacional que nos ayude a homologar ese proceso, lo que va aparejado con un sistema efectivo de seguimiento y evaluación, para a partir de ahí plantear las políticas a seguir.

Ana Dulce Aguilar

Es importante contar con un órgano nacional articulador, pero que no sólo coordine la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal con los derechos humanos, sino también con el Sistema Nacional Anticorrupción. Una problemática constante del Sistema Penal es su deslegitimación por no perseguir o por perseguir selectivamente y, en especial, por no perseguir la corrupción.

Julieta Morales

Seguimos sin percibir que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son derechos humanos exigibles y justiciables. Por las características y circunstancias de nuestro país, debemos priorizar estos derechos. En México nos hemos quedado con una sola garantía de no repetición: la capacitación. No hay fondos que alcancen para las reparaciones integrales en caso de violaciones a derechos humanos o comisión de delitos. Debemos prevenir y para ello es necesario desglosar más

las garantías de no repetición y no sólo la capacitación.

Alejandra Ramos

Actualmente las personas capacitadas no están realmente operando. Los vicios que existen no son sólo cuestión del antiguo sistema, sino de simulación en la justicia. Esta transformación al Nuevo Sistema de Justicia Penal debe ser fortalecida tanto por normas como por la voluntad de los operadores políticos, jurídicos y académicos.



Mesa 2. ¿Cuál es la función del arraigo en un sistema acusatorio?

Jorge Gutiérrez Muñoz

Académico de la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales

El arraigo es una figura impresentable. No tiene ninguna razón de ser en el marco de un Sistema Penal Acusatorio. Más que una medida cautelar es una medida precautelar.

El arraigo es el enraizamiento de una persona –ni siquiera imputado– en un espacio geográfico con la finalidad de llevar a cabo una investigación inicial para verificar si existen las condiciones mínimas para iniciar un proceso y formular una imputación. Pero la investigación inicial en el proceso acusatorio es sólo una de las fases de investigación; distinto a la averiguación previa del antiguo sistema, que equivalía prácticamente a la investigación en su totalidad. Se debe llevar esta etapa, la investigación inicial, con la libertad de la persona investigada pues no representa el momento para probar cargos penales. El arraigo obedece a un antiguo paradigma de que un ‘imputado en libertad’ genera en la sociedad una sensación de impunidad.

Es momento de suprimir una figura que es incompatible con el Sistema Acusatorio, con los estándares mínimos de protección de libertades y del debido proceso y con la presunción de inocencia.

| Sistema Inquisitivo | Sistema Acusatorio |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Existe una averiguación previa como fase de investigación pre-procesal y que resulta en una investigación terminada. • Existe una etapa de instrucción en el proceso, consistente esencialmente en el propósito de la defensa por desacreditar los cargos que se hicieron en la averiguación previa. • En el juicio prácticamente se analiza si la defensa logró desacreditar los cargos imputados desde la averiguación previa. Existe una suerte de presunción de culpabilidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Existe una investigación pre-procesal que únicamente establece una hipótesis que se analiza en la audiencia inicial. • Existe una fase de investigación complementaria, dentro del proceso, en la que se busca confirmar la hipótesis inicialmente planteada. • En el juicio se analiza la acusación y se determina si se probó la comisión del hecho delictivo. Existe presunción de inocencia. |
| Fuente: elaboración propia. | |

Germán Castillo Baunet

Subprocurador Jurídico del Estado de México

La existencia del arraigo en nuestro sistema no es lo ideal, pero es necesario. El arraigo existe porque se ha considerado que la delincuencia organizada es una amenaza a la seguridad nacional.

Los instrumentos internacionales de Derechos Humanos permiten que los Estados tengan salvaguardas al régimen general, en caso de circunstancias especiales que lo ameriten.

Es importante contextualizar la institución del arraigo. Existe incluso en el primer mundo, en los países en los que se tiene un sistema acusatorio, como medida en el combate al terrorismo.

Sería correcto eliminar el arraigo, siempre que se provea a la autoridad de otras herramientas que le permitan mantener un balance frente a las demandas de la sociedad y los problemas de seguridad.

Las procuradurías tienen problemas para realizar investigaciones cuando no hay flagrancia. Es comprensible que en 48 horas el Ministerio Público no pueda allegarse de los elementos necesarios para judicializar con éxito un caso.

Es por ello que para el caso de la delincuencia organizada, el Constituyente en su momento autorizó la figura del arraigo.

César Camacho Quiroz

Diputado Federal

No existe una autoridad democrática si no se sujeta cabalmente a la ley. En un sistema democrático no basta apegarse a la letra de la ley sino que se requiere tener siempre una posición garantista.

Se ha agotado el plazo de la transición pero el Nuevo Sistema de Justicia Penal no acaba de consolidarse.

En los últimos años el Estado Mexicano ha dedicado importantes esfuerzos administrativos, judiciales y legislativos para la consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Han habido esfuerzos en el desarrollo de infraestructura, de capacitación, de fortalecimiento de las policías y en el replanteamiento del diseño institucional de las procuradurías.

A pesar de los avances en la implementación de la Reforma Penal, existe una suerte de contradicción: por un lado hay la necesidad de contar con un sistema verdaderamente garantista y por otro lado existe una necesidad coyuntural de enfrentar la delincuencia organizada.

El Nuevo Sistema de Justicia Penal es preponderantemente garantista pero no puede serlo plenamente pues existe el lastre del arraigo.

El arraigo es una figura en desuso. Entre 2015 y 2016 solo 35 de 725 personas detenidas, vincu-

ladas con el crimen organizado, fueron sujetas a esta medida cautelar.

El arraigo no tiene manera de seguir vigente por mucho tiempo; debemos eliminarlo pero no inopinadamente. No se trata de quitar la figura y a ver qué pasa. En un Estado de Derecho existe una corresponsabilidad política.

Miguel Barbosa Huerta

Senador. Presidente del Instituto Belisario Domínguez

Estamos construyendo un nuevo sistema muy complejo. Antes no existía la figura del arraigo, las conductas delictivas en el pasado eran diferentes. Al desaparecer el arraigo tendremos que contar con otras medidas cautelares para enfrentar al crimen organizado.

Hoy estamos en la ruta de construir leyes garantistas y no inquisitivas.

“El prestigio ganado con dificultad parece venir a menos o estar lastrado por una institución típicamente inquisitiva, en donde –para jugar con las palabras– no se investiga para detener, sino se detiene y luego se investiga. Se detiene para investigar.”

- César Camacho

CIERRE DE LA MESA

Jorge Gutiérrez

La gravedad de la conducta en sospecha no justifica la existencia del arraigo. El arraigo afecta la libertad personal fundado en una mera sospecha. El arraigo ha sido ineficaz, siendo que su existencia responde más a una necesidad ficta que real. Se han hecho recomendaciones al Estado Mexicano, por parte de los Sistemas de Derechos Humanos, tanto del Universal como del Regional, en el sentido de eliminar el arraigo.

Germán Castillo

El punto no es defender el arraigo, es insostenible. El problema está en cómo mantener a los imputados a disposición de los jueces de manera

efectiva. Se tienen que establecer equilibrios al momento de eliminar el arraigo, proveer de mayores capacidades de investigación a las autoridades. Este es un problema de diseño institucional, de fortalecimiento de la infraestructura y de capacitación.



Mesa 3. ¿Para qué sirven las normas de vinculación a proceso?

Daniel González Álvarez

Ministro en retiro de la Corte Suprema de la República de Costa Rica

El Sistema Jurídico Mexicano tiene excesivas exigencias para privar a alguien de su libertad. Se exige del Ministerio Público y la policía el que tengan una investigación prácticamente finalizada para poder iniciar un proceso penal. En América Latina la mayoría de los países que han cambiado a un sistema acusatorio, han eliminado la vinculación a proceso.

La vinculación a proceso implica un juicio previo de culpabilidad, donde el imputado no llega como un presunto inocente sino como un presunto culpable, siendo que en el juicio intentará demostrar su inocencia. La vinculación a proceso facilita la prisión preventiva y el arraigo, pues se busca limitar o privar la libertad de una persona a la que ya se le hizo un enjuiciamiento previo. Asimismo, afecta los intereses de la víctima, dado que se exige del Ministerio Público que presente una investigación prácticamente exhaustiva en un nivel previo al proceso. Esto propicia una política de persecución basada en la flagrancia. También se fomenta una investigación acelerada que pone en riesgo la legalidad y los derechos de todas las personas involucradas en el proceso.

La eliminación de la vinculación a proceso trae como ventaja un proceso más humano; un proceso que no se basa en una investigación previa sino en un conflicto humano. Ya no se emite un prejuicio facilitando la congruencia entre la acusación y la sentencia.

Otra consecuencia de la eliminación de la vinculación a proceso es la necesidad de regular una audiencia para el control de medidas cautelares. En dicha audiencia se discute la probable existencia de un hecho, la necesidad de cautela y por tanto la necesidad de privar de libertad a una persona antes de que la investigación termine. Es importante que en estos casos la audiencia de control de medidas cautelares no se convierta en una audiencia de vinculación a proceso.

José Nieves Luna Castro

Magistrado del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito

Es importante revisar el desarrollo histórico del Derecho Penal a nivel Constitucional y por ende los derechos que los mexicanos tienen frente al Estado al ser sometidos a un proceso penal.

En 1993 hubo una reforma que transitó del llamado cuerpo del delito al sistema del tipo penal, lo que elevó mucho los estándares de prueba con miras al entonces auto de formal prisión. Por ello, en menos de dos años, hubo una contrarreforma que volvió al esquema del cuerpo del delito. Finalmente en el sistema acusatorio se ha llegado al concepto del hecho delictivo. El que una persona esté vinculada a un proceso penal trae varias consecuencias importantes para la misma: una estigmatización social, la posible restricción de la libertad por medidas cautelares, el deber de estar asistiendo a las audiencias, etc. Por ello es importante que el Sistema de Justicia Penal se adecúe para fluir sin contratiempos.

El abuso del juicio de amparo frente a la citación a imputación es un problema, pues el amparo generalmente procede y el proceso se frena. Si se suprime esa procedencia, o se acepta excepcionalmente frente a la imposición de medidas cautelares, el juicio fluye.

Dada la estigmatización social que implica estar sometido a un proceso, no es momento para suprimir la vinculación a proceso. Es la policía la que selecciona y decide a quien se investiga;

en las circunstancias de nuestro país es mejor conservar la vinculación a proceso como un control, al menos provisionalmente, y optar por adecuar el proceso de modo que sea más ágil.

Patricia Bugarín Gutiérrez

Coordinadora Nacional de Antisecuestro de la Secretaría de Gobernación

El arraigo es una medida que se utiliza efectivamente vinculada con el crimen organizado. En relación con el secuestro, la investigación es siempre complicada. Se requieren investigaciones a nivel regional que implican la coordinación entre Entidades Federativas, pues la Federación sólo puede apoyar cuando determina que se encuentra involucrada la delincuencia organizada.

En la investigación del secuestro la obtención de pruebas es un problema. Se requieren pruebas científicas de difícil obtención y la obtención de información proveniente de la víctima no es sencilla. Surgen problemas similares en relación con el delito de extorsión.

Frente a esta problemática el arraigo es una herramienta importante para el éxito de la investigación y básica para las tareas investigadoras del Ministerio Público frente al crimen organizado.

Ray Gattinella

Consejero Legal de la Oficina de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo del Ministerio Público del Departamento de Justicia de los Estados Unidos

En Estados Unidos existe una audiencia inicial en la que se informan los derechos al imputado, de modo similar a como sucede en México en la imputación. Los cargos contra el imputado se encuentran en una denuncia penal que se acompaña con una declaración jurada y las pruebas en su contra.

El imputado también es informado de la pena máxima que puede recibir. Posterior a ello, a petición de la fiscalía, el juez de control resolverá sobre la pertinencia de imponer una garantía económica u otra medida cautelar.

“La vinculación a proceso es un remanente del sistema inquisitivo que invierte el principio de presunción de inocencia.”

- Daniel González

El sistema de justicia federal de Estados Unidos cuenta con varias instancias de control con relación a los datos de prueba para la determinación de una causa probable. El estándar probatorio para la causa probable en Estados Unidos es bastante bajo. Bastan datos de prueba para que en un 51% se estime que es pertinente ir a juicio.

Alejandro Ponce de León

Director General del Programa PROJUSTICIA

No se propone la eliminación de un control de plausibilidad de la acusación penal. El problema de la vinculación a proceso no es el fin que busca, sino cómo lo busca y cómo ello se ha pervertido.

El problema en la vinculación es que es una etapa muy anterior. Con la vinculación toda la atención se enfoca en la investigación preliminar y no en el juicio.

En el sistema anterior el Ministerio Público únicamente investigaba de fondo para obtener el auto de formal prisión, pues con ello obtenía prácticamente una pre-condena. Se creó una cultura de investigadores enfocados en el auto de formal prisión. En el sistema inquisitivo los niveles de condenas eran muy altos.

En el sistema acusatorio los niveles de absolución son muy altos porque los Ministerios Públicos se quedaron con la cultura del sistema inquisitivo y sólo investigan para la vinculación, llegando con casos débiles al juicio, donde existe una verdadera contradicción. Otro problema de enfocar todo en la investigación es que se tiene la creencia de que se debe validar acto por acto en la investigación, al grado de generar contradicción hasta en las diligencias. Esto es por la fuerza que tenía la formal prisión y la vinculación a proceso.

Se debe eliminar la vinculación a proceso porque al tener un estándar de prueba muy alto, le resta importancia al juicio.

CIERRE DE LA MESA

Daniel González

La mayoría de los sistemas cuentan con un control de la acusación; la cuestión está en cómo y cuándo se realiza. Incluso en la mayoría de los

países en que se ha realizado la reforma del sistema acusatorio se ha eliminado la vinculación como requisito para ir al proceso.

El problema está en cuándo se requiere una autorización judicial para continuar con el proceso. Todos los sistemas coinciden en la existencia de la autorización judicial, en un examen de mérito, para la imposición de medidas cautelares; no obstante, dicho control sólo tiene efectos para las medidas cautelares y no sobre el proceso. Tantas exigencias para ir al proceso en una etapa temprana imposibilitan la persecución de delitos complejos y afectan al imputado, pues en caso de ir al proceso, entra como un presunto culpable.

José Nieves

Los problemas procesales en nuestro sistema se están dando porque estamos en una etapa de implementación y de crecimiento. Al final se resume en problemas de los operadores del sistema. Son problemas de insuficiencia humana y de capacitación. La presunción de inocencia no se afecta por la existencia de controles. En la medida que existan controles que justifiquen el avance en el proceso se protegen los derechos del imputado. Si se eliminan los controles podemos caer en un autoritarismo de personas detenidas sin justificación.

Patricia Bugarín

Las procuradurías tienen un trabajo doble en cuanto a la preparación y la persecución e investigación de los delitos. Se está enfrentando un nuevo sistema. No se pone en duda el deber de respetar los derechos humanos y el debido proceso. El tema es cuáles son las herramientas que tienen las autoridades para la investigación.

En este nuevo sistema no nos hemos dado la oportunidad de utilizar los mecanismos con que cuenta para saber si nos están siendo útiles.

Ray Gattinella

Es preocupante que exista una actitud que le reste importancia al juicio. En el sistema de Estados Unidos la mayoría de los imputados renuncian a los controles previos, enfocándose en el juicio ante el jurado.

Alejandro Ponce de León

Es de extrañar que quienes se oponen a la eliminación de la vinculación a proceso son quienes se encargan de perseguir los delitos,

siendo que tienen un estándar muy alto por superar. La vinculación a proceso es una figura del sistema inquisitivo; eliminarla facilita la vinculación penal.

Se argumenta que la vinculación a proceso es una suerte de defensa para la estigmatización que sufre una persona al ser sujeta a proceso. El instrumento de control para evitar la estigmatización no necesariamente debe ser la vinculación a proceso.

La iniciativa propuesta por la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales es que el control de plausibilidad de la acusación se realice al momento de discutir las medidas cautelares.



Mesa 4. ¿Cómo armonizar el Juicio de Amparo con el Sistema Acusatorio?

Juan José Olvera López

Magistrado. Titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal

No debemos pretender que para la armonización del Juicio de Amparo y el Sistema Acusatorio uno debe sobreponerse al otro. En todo caso sería más prudente pensar que es el Sistema Acusatorio, como un sistema nuevo, el que debe ajustarse al ya consolidado Juicio de Amparo.

Un correcto ejercicio de armonía debe hacer una ponderación y procurar un equilibrio para que uno no quede subyugado al otro.

A seis meses de operación plena del Nuevo Sistema Penal a nivel federal, no contamos con evidencias o datos suficientes que nos autoricen a diagnosticar la necesidad de un ajuste legislativo o constitucional.

Se argumenta que en la nueva dogmática del sistema acusatorio, los recursos son de excepción; que para que el sistema acusatorio fluya correctamente los recursos deben ser limitados; que el Juicio de Amparo es altamente recursivo, lo que hace muy lento el andar del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Habría que atender a la realidad para poder concluir que el Juicio de

Amparo en efecto está interactuando negativamente con el sistema acusatorio.

La Red Nacional a Favor de los Juicios Orales propone la supresión de la suplencia de la queja en el Juicio de Amparo; no obstante, la supresión de la suplencia de la queja no impide que existan revisiones oficiosas de todo el procedimiento.

La Red también presenta la propuesta de reducir la procedencia del amparo indirecto en relación con el Nuevo Sistema de Justicia Penal, para que proceda únicamente contra actos de imposible reparación, lo que no abona en nada; así está ya definida la procedencia del amparo indirecto. La aportación está en que se limite la procedencia del amparo indirecto sólo cuando el acto de imposible reparación afecte la libertad del imputado.

Carlos Ríos Espinosa

Académico de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales

Es necesario hacer una revisión respecto a la relación que existe entre el sistema acusatorio y el Juicio de Amparo. El Nuevo Sistema está pensado como un modelo de una instancia. El modelo acusatorio es un modelo de audiencias; la protección de los derechos se da en ese acto concentrado, bajo los principios de inmediación, publicidad, concentración y contradicción.

El modelo inquisitivo –escrito– era un sistema de procesamiento de información que se basa en las revisiones. El Juicio de Amparo se diseñó estrictamente para un modelo penal escrito que depende de las revisiones. La revisión de algunas figuras del Juicio de Amparo no es un asunto teórico, sino uno basado en la operatividad actual.

El modelo acusatorio se basa en los principios de contradicción, publicidad, concentración y continuidad. En esos principios debe basarse también la suplencia de la queja, para ser entonces un recurso de estricto derecho que se enfoque únicamente a lo planteado por las partes en la demanda de amparo; de lo contrario se da pie un sistema de continuas revisiones.

En relación con el amparo indirecto; el sistema acusatorio tiene sus propios controles. Debemos permitir que los controles del sistema

acusatorio operen, limitando la procedencia del amparo indirecto.

Pablo Héctor González Villalobos

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua

El Juicio de Amparo es un medio de control constitucional, por lo que debe que tomar en cuenta el diseño procesal respecto del cual se ejerce el control constitucional. Los controles de un proceso buscan evitar que en la tramitación del proceso y en la obtención de la prueba sucedan actos de autoridad arbitrarios; así como procurar que la información obtenida y sobre la que los jueces toman decisiones sea una información de calidad.

En un proceso escrito las formalidades brindan estos controles, mientras que en un proceso acusatorio es la audiencia la que garantiza ese control. En un sistema escrito hay una confusión entre la prueba y el acta en la cual se documenta: el expediente es el juicio y el acta es la prueba.

En un sistema acusatorio la prueba es el testigo sentado declarando, sin que esa declaración sea sustituible por su declaración previa. La garantía de que la información declarada en la audiencia no se altere consiste en que dicha información sea valorada por un juez en la audiencia misma.

Es importante determinar cómo hacer para que el Juicio de Amparo no afecte a la audiencia como medio natural de tutela del debido proceso. Cuando en un amparo directo –amparo casación– se deciden cuestiones de la audiencia de juicio y se hace una sustitución en la valoración de la prueba; lo que se valora es el acta, es decir la documentación de la declaración del testigo, y no al testigo. Debemos evitar que los procesos sean valoraciones de actas.

Restringir la revisión oficiosa en el amparo directo abona en favor de la audiencia. La revisión debe ser mediando expresión de agravios.

No debemos sustituir a los jueces de juicio, pues son los únicos que estuvieron en la audiencia como espacio natural de tutela al debido proceso.

“Es importante pensar si el Juicio de Amparo es funcional para un diseño procesal que ya no es escrito.”

- Pablo Héctor González

Israel Alvarado Martínez

Secretario Técnico de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados

El Sistema Penal Acusatorio y el Juicio de Amparo buscan objetivos distintos. El primero es esencialmente un control de legalidad, mientras que el segundo es un control de constitucionalidad.

En el sistema acusatorio las partes deben tener igualdad de armas para contender de forma adversarial; parecería que el principio de supletoriedad de la suplencia de la queja invade el principio de igualdad. No obstante, en materia de amparo los contendientes no son los mismos, se podría decir que es el Estado contra sí mismo. La suplencia de la queja no debería ser sólo para efectos del imputado, sino también de la víctima.

La reforma que se pudiere plantear en términos del Juicio de Amparo debería ser compatible con los principios que se establecen en la Constitución: celeridad, continuidad e inmediatez.

El problema está en los casos en que se regresa a etapas muy iniciales en virtud de que un Juez de Amparo determina violaciones procedimentales; debe haber reposición. Se debe privilegiar la valoración inmediata por parte del órgano jurisdiccional de primera instancia.

No se puede descartar la probabilidad de que exista desconocimiento de los principios del sistema acusatorio por parte de los Jueces de Distrito.

CIERRE DE LA MESA

Juan José Olvera

No se trata de dejar la ley o la Constitución como están ahora. Se trata de llegar a ajustes con base en información y datos que se obtengan de la operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal; para ello es muy temprano todavía.

Por otro lado, la jurisprudencia se erige como un recurso de revisión cotidiano. Existen ya 349 jurisprudencias del Nuevo Sistema.

Con relación al amparo directo, no podemos pretender erradicar todos los recursos. La Corte Interamericana estableció ya como un Derecho Humano la existencia de una doble instancia plena, lo que significa que tiene que existir un recurso en el que se revisen los hechos y el material probatorio. Podría plantearse si esa doble instancia plena se cumple con el amparo directo o con la apelación.

Carlos Ríos

No debe considerarse que es muy temprano para una revisión de la normatividad en comento. Para evitar que los vicios del sistema anterior arraiguen en este Nuevo Sistema de Justicia Penal, es necesario hacer ya una revisión; contamos con la información empírica.

Algunas instancias académicas serias en el país han documentado los efectos de la suspensión de los procesos ordinarios a causa del Juicio de Amparo, apuntando a que debemos hacer una revisión.

Algo importante apuntado por el Magistrado Olvera es la revisión a la propuesta de limitar la procedencia del amparo indirecto, en el sentido de que especifique si se limita a actos de afectación a la libertad o a actos privativos de la libertad.

Pablo Héctor González

Sí debe existir un control de hechos, la cuestión es cómo hacerlo. Respecto a las pruebas documentales no hay discusión, el problema se plantea frente a las pruebas cuya naturaleza no es documental y que se producen en la audiencia.

Una solución para garantizar el derecho humano a una doble instancia plena, sin atentar contra el modelo acusatorio, sería el reenvío; solución que acoge el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 483. Si en la apelación se compromete el principio de inmediación, la alzada ordenará un nuevo juicio:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES
Artículo 483. Causas para modificar o revocar la sentencia
 Será causa de nulidad de la sentencia la transgresión a una norma de fondo que implique una violación a un derecho fundamental. En estos casos, el Tribunal de alzada modificará o revocará la sentencia. Sin embargo, si ello compromete el principio de inmediación, ordenará la reposición del juicio...

Así debería funcionar el Amparo Directo en relación con el sistema acusatorio. Otra opción es que exista una audiencia similar en la segunda instancia o incluso dentro del amparo directo, para que bajo los principios de contradicción y de inmediación se valore la prueba.

Israel Alvarado

Al momento de analizarse una reforma se toman en cuenta varios factores. Un factor fundamental para el análisis son los datos duros que permiten contextualizar la reforma. Es importante generar esa evidencia para saber en dónde estamos parados; aunque desde una perspectiva empírica, es posible concluir que sí se requiere una revisión al Juicio de Amparo.



Mesa 5. ¿Cabe la prisión preventiva oficiosa en un Estado de Derecho?

Javier Carrasco Solís

Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal

La prisión preventiva oficiosa no es compatible con un Estado de Derecho.

La prisión preventiva puede ser necesaria cuando no son suficientes otras medidas cautelares, así lo prevé la Constitución fuera del catálogo de delitos en que se decreta de oficio. Esto supone una mecánica en la que se debe establecer la razonabilidad de la imposición de la medida cautelar.

La prisión preventiva, como medida cautelar, únicamente debe imponerse para resguardar los fines del proceso. Debe debatirse y razonarse en cada caso el riesgo procesal.

En la prisión preventiva oficiosa no existe contradicción; se presume la culpabilidad y se presume el riesgo de sustracción de la justicia sin un verdadero debate.

La medida cautelar oficiosa es un subsidio para la ineficiencia del Estado frente al deber de probar la necesidad de cautela.

El Código Nacional de Procedimientos Penales prevé la existencia de Unidades de Medidas Cautelares, mismas que deben analizar el riesgo procesal. Es necesario dotar a estas Unidades de los recursos necesarios, de la infraestructura necesaria y de las capacidades necesarias para que puedan contener esta situación.

Existe desconfianza en que una persona en frente un proceso en libertad, a pesar de la presunción de inocencia. El marco Constitucional debe ser congruente con el principio de contradicción y con la presunción de inocencia que el mismo establece.

La Constitución Mexicana es la única en la región que prevé la prisión preventiva oficiosa de manera tasada.

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que sujetar a una persona a una prisión preventiva oficiosa es anticipar la pena.”

- Javier Carrasco

Gustavo Salas Chávez

Titular de la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada

Sí cabe la prisión preventiva oficiosa en un Estado de Derecho.

El Estado debe dar certeza jurídica a la sociedad, como Derecho Humano, lo que implica garantizar la seguridad pública y el respeto a las libertades individuales.

Tenemos que ser realistas frente a las nuevas amenazas que enfrenta nuestra sociedad. Van más allá de una delincuencia convencional; existe actualmente una delincuencia altamente lesiva. Esta situación demanda un sistema paralelo, un sistema especial.

Ciertas conductas delictivas requieren la existencia de la prisión preventiva oficiosa, sin que por ello se vulnere el Estado de Derecho. Es necesario tener respuestas concretas frente a los peligros inminentes del día a día.

No se trata de generar un Derecho Penal de autor ni un terrorismo penal, sino de ser

responsables frente las nuevas manifestaciones delictivas que ponen en grave riesgo a la seguridad nacional.

Guillermo Zepeda Lecuona

Investigador en el Colegio de Jalisco

El juez debe determinar, para los fines del proceso, qué medidas cautelares son necesarias para asegurar la comparecencia del imputado, la no obstaculización del proceso y la seguridad de las víctimas.

Tenemos la experiencia del Catálogo de Delitos Graves, mismo que tuvo la tendencia de expandirse, resultando en una duplicación, en ocho años, de las personas encarceladas sin que ello se reflejara en un aumento en la seguridad.

Gracias al Nuevo Sistema de Justicia Penal treinta mil personas al año evitan la prisión preventiva, dado que se hace un uso efectivo y racional de las sanciones y de las medidas cautelares.

Es muy plausible la utilización, incluso, de la prueba de costo-beneficio al momento de valorar las medidas cautelares: una persona en prisión cuesta al erario \$230 pesos diarios, aunado a las pérdidas sociales que la prisión preventiva implica para la persona, tal como la estigmatización.

Las buenas prácticas en relación con las medidas cautelares se concentran principalmente en cuatro estados: Baja California, la Ciudad de México, Puebla y Morelos. Hay que ver cómo lo están haciendo en esos estados.

Álvaro Vizcaíno Zamora

Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La prisión preventiva oficiosa sí es compatible con un Estado de Derecho. No es lo deseable, pero en las circunstancias actuales es indispensable.

La Reforma Penal de 2008 se enfocó en tres puntos: el Sistema Penal Acusatorio, la creación de un nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública y la determinación de medidas especiales para combatir los delitos de alto impacto. Se determinó que México tiene características muy distintas a otros países que adoptaron el

sistema acusatorio. El punto de la Reforma Penal fue prever distintas herramientas para distintas clases de problemas.

En México un gran reto es el fortalecimiento de las policías; el desarrollo de policías científicas y de investigación. Es menester disminuir los casos que se persiguen por flagrancia y aumentar aquellos que ameritan una investigación científica.

En México las investigaciones han estado a cargo del Ministerio Público, que es más un abogado que un policía.

En el país no todas las Unidades de Medidas Cautelares están trabajando como deberían. México no está preparado para dejar la prisión preventiva oficiosa; no mientras no tengamos Unidades de Medidas Cautelares sólidas.

Fabio Valdés Bensasson

Director General del Centro de Asesoría y Formación en el Sistema de Acusación Adversarial

En un Estado de Derecho como el que se construye ahora no cabe la prisión preventiva oficiosa. No se habla de abolir la prisión preventiva, el problema es la oficiosidad.

Habría que preguntarse si la prisión preventiva oficiosa resuelve la impunidad. Desde el 2008 existe la prisión preventiva en nuestra Constitución; es una institución ya ensayada, ¿han bajado los índices de criminalidad?

El hecho delictivo y la participación en el mismo son temas de juicio. La prisión preventiva oficiosa mutila el Derecho Humano a una defensa y a un tribunal imparcial.

Otro problema son los tipos penales sobre los que recae la prisión preventiva oficiosa: son tipos penales abiertos, en blanco, censurados desde su estructura técnica y que generan inseguridad jurídica.

Cauhtémoc Vázquez González de la Vega

Comisario de la Comisión Nacional de Seguridad

Atendiendo a la novedad no cabría retirar la prisión preventiva oficiosa el día de hoy. El asunto es encontrar un sistema eficaz sin perder lo garantista.

Es cierto que la prisión preventiva oficiosa no es compatible con un sistema acusatorio como el que ahora se construye; sin embargo, en este momento no podemos prescindir de la misma.

Debemos capacitar a los operadores, muchos tienen lastres del viejo sistema. Sin la prisión preventiva oficiosa, muchos operadores no tendrían la capacidad de argumentar frente a un juez la necesidad de la medida cautelar, lo que a la postre generaría inseguridad e impunidad.

Es necesario seguir avanzando en temas de infraestructura, capacitación y equipamiento. Es desmotivante observar como criminales detenidos no son vinculados a proceso por un mal debate o una mala argumentación.

Se podría llegar a acotar, por ahora, la lista de delitos prevista en el artículo 19 de la Constitución, a los que les corresponde la prisión preventiva oficiosa.

Otra solución para este problema es lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos penales en su artículo 167, con el que se permite al Ministerio Público argumentar la no necesidad de cautela y por tanto solicitar que no se imponga la prisión preventiva oficiosa:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Artículo 167 [...]

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.

Abel Murrieta Gutiérrez

Diputado Federal

Lo más conveniente es el arbitrio judicial. No obstante, la discusión es si estamos listos para ello.

Estos problemas se acabarán con el desarrollo del sistema acusatorio, pero sobretudo con la estructuración adecuada de las policías y de las procuradurías. Es importante hablar del Nuevo Sistema de Justicia Penal no sólo en lo jurídico sino en lo operativo.

Es necesario contar con información de calidad para poder abordar esta discusión.

CIERRE DE LA MESA

Javier Carrasco

La prisión preventiva, oficiosa o no, no genera ni crea impunidad. La impunidad se crea a raíz de la falta de capacidad de la policía y de las fiscalías para investigar. No podemos subsidiar esas deficiencias con la prisión preventiva oficiosa.

El argumento de que aún no es momento se da después de ocho años de transición. Existió una falta de responsabilidad del Gobierno Federal, del legislador y de varios Estados. Es necesario generar una ruta crítica para eliminar la prisión preventiva en uno o dos años. Se puede comenzar por limitar el catálogo de delitos a los que les corresponde la prisión preventiva oficiosa y por capacitar y fortalecer efectivamente a las Unidades de Medidas Cautelares.

La prisión preventiva es necesaria, pero que sea oficiosa elimina el debate, la defensa, la contradicción y la libertad al juez.

Guillermo Zepeda

Esto no es un asunto preponderantemente de leyes, sino de la operación de las instituciones. Es necesario fortalecer el sistema para terminar con este subsidio a las ineficiencias en la investigación.

Estos instrumentos excesivos han demostrado ser ineficaces para atender el fondo del problema. Por cada tres personas que son condenadas por un juez federal a más de siete años de prisión, dos son abatidas por las Fuerzas Armadas; parte importante de la política criminal no pasa por el sistema de justicia.

Álvaro Vizcaíno

No se habla de abolir la prisión preventiva, simplemente la misma debe imponerse por el juez como se imponen las demás medidas cautelares; para ello el juez requiere información que se le debe hacer llegar por las Unidades de Medidas Cautelares. Debemos avanzar en la consolidación de esas Unidades; es un requisito fundamental para poder abolir la prisión preventiva oficiosa de la Constitución.

De 2015 a 2016 se incrementó la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional de 6,063 a 17,920; comenzaron a funcionar mejor las medidas cautelares. Sin embargo, hubo un porcentaje de incumplimiento del 23 por ciento, significando que no hubo información suficiente para que se impusiera una medida que proba-

blemente en esos casos tenía que ser de prisión preventiva.

Fabio Valdés

Al momento de analizarse una reforma se toman en cuenta varios factores. Un factor fundamental para el análisis son los datos duros que permiten contextualizar la reforma. Es importante generar esa evidencia para saber en dónde estamos parados; aunque desde una perspectiva empírica, es posible concluir que sí se requiere una revisión al Juicio de Amparo.

Cuauhtémoc Vázquez

Si se pretende eliminar la prisión preventiva de nuestro sistema hay muchas tareas por hacer. Estamos en un proceso de consolidación de un nuevo sistema.

Hay que trabajar sobre la autonomía de las fiscalías y sobre el fortalecimiento de las policías. Actualmente existe el temor de que se dé un mal debate al momento de discutir la medida cautelar, existiendo riesgos de fuga por parte del imputado y entonces un colapso del sistema.

Hace falta sensibilizar a la sociedad y a los medios de comunicación sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal y sus bondades; todas las razones que justifican que una persona pueda llevar su proceso en libertad.

Abel Murrieta

Hay coincidencia en la permanencia de la prisión preventiva y en que lo ideal es que la prisión preventiva oficiosa no exista.



Mesa 6. ¿Deben repensarse las normas sobre delincuencia organizada?

Roberto Ochoa Romero

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

En Italia desde los 70 se adoptó una legislación de emergencia en materia de Delincuencia Organizada; sin embargo, dicha legislación nunca se incorporó a la Constitución. En México se ha dado la tendencia de incorporar las disposicio-

nes de Delincuencia Organizada en la Constitución.

En México podemos identificar tres fases en esta materia: una primera fase con la reforma Constitucional de 1993; una segunda fase con la reforma de 2008, que incorporó disposiciones de esta materia en la Constitución y dio facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materias penales generales; y una tercera fase con la nueva Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de este pasado junio.

Se ha dado una amplificación del régimen de excepción para la Delincuencia Organizada, al grado de alcanzar la Constitución.

Un mecanismo para repensar la normatividad en materia de Delincuencia Organizada podría ser reformar la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para que se pueda emitir una Ley General de Delincuencia Organizada.

Contrario a una Ley Nacional, una Ley General contiene disposiciones que pueden ser de carácter sustantivo penal, de delitos, o procesal. Esto se ha realizado en materia de secuestros, de tortura y de desaparición forzada, por ejemplo.

No obstante, se corre el riesgo de que exista un aumento en el catálogo de delitos que forman parte de este régimen de excepción, acrecentando el mismo.

Iván de la Garza Santos

Académico de la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales

Existen diversas razones por las que se puede influenciar la decisión constitucional acerca de asignar ciertas competencias a la Federación, o a los Estados o a los Municipios. Una primera razón es la morfología institucional propia de cada nivel de gobierno, y si la misma es adecuada para el servicio o facultad en cuestión. Una segunda razón es de carácter político estricto y consiste en que aquellos temas más importantes son reservados a la Federación.

En México la tendencia es que ante la emergencia o la importancia, los problemas sean asignados a la federación. Lo anterior genera un problema en la persecución de la Delincuencia Organizada, ya que por regla general, son las autoridades locales las que conocen de la comisión de un hecho delictivo. En muchos casos, la determinación de cuándo la persecución del delito corresponde a la Federación o a las autoridades locales ocurre ya avanzada la investigación.

Las Entidades Federativas deberían poder investigar, ejercer acción y juzgar delitos relacionados con la Delincuencia Organizada. Para admitir esto es necesario cuidar el instrumento legislativo que lo permita; las opciones son una Ley General o una Ley Nacional.

Ambos tipos de leyes prevén la participación concurrente de los Estados y de la Federación. La diferencia está en que una Ley Nacional no permite un desarrollo legislativo posterior por parte de los Estados, mientras que una Ley General es un desarrollo legislativo parcial desde la Federación que es después complementado por un desarrollo legislativo de los Estados.

Se requiere una Ley General, pues la misma no se limitaría sólo a tipos penales y sanciones. Debemos reconocer que la Federación probablemente no tenga todas las respuestas. En los hechos, las autoridades locales ya están enfrentando la Delincuencia Organizada.

Pablo Héctor González Villalobos

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua

Es urgente una reconfiguración del marco normativo para que exista una distribución de competencias con relación a la Delincuencia Organizada. Los Estados materialmente están combatiendo al crimen organizado, sin que se tengan las herramientas jurídicas para ello.

Si no se dota a los Estados de herramientas jurídicas en esta materia, va a ocurrir que se va a usar al Código Nacional de Procedimientos Penales para hacer frente, con reglas de excepción, al Crimen Organizado.

En Chihuahua el 100% de los secuestros se procesan en sede local. Formalmente no son Crimen Organizado, pero materialmente sí y a pesar de ello se debe hacer frente a este problema con normas que no prevén las herramientas que la Constitución dispone para el combate al Crimen Organizado. La Fiscalía Federal no está en condiciones de atender todo lo que materialmente es Delincuencia Organizada.

CIERRE DE LA MESA

Roberto Ochoa

Con la Reforma de 2008 se decidió que los Estados no participaran en la lucha contra el Crimen Organizado. Se quiso armonizar el régimen penal desde la Constitución.

El régimen de excepción de la Delincuencia Organizada está provocando un rompimiento de los principios capitales del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Es necesario repensar estas normas, de lo contrario corremos el riesgo de que ocurra una amplificación del régimen especial, convirtiéndose la excepción en regla. Estas normas de excepción comenzaron en 1996 con la ley especial en la materia; veinte años después la emergencia no se ha superado, sino que se ha agravado.

Pablo Héctor González

El régimen de excepción que aquí se propone, en el que existan distribución de competencias, es un régimen que pretende ajustarse al sistema acusatorio. Hay que pensar el diseño de este régimen de excepción para que no trastoque los principios del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

En la parte procesal debemos prever la posibilidad de dar valor probatorio a informaciones obtenidas en las fases iniciales de investigación, lo que entra en conflicto con el principio de inmediación. Es importante que esta excepción se tenga bien limitada en una ley especial, para que no contamine al Código Nacional de Procedimientos Penales. Se debe extender el régimen de excepción, no para hacerlo inflacionario, sino para ajustarlo con la realidad.

Iván de la Garza

Se debe flexibilizar el sistema acusatorio con relación a ciertos delitos, establecer reglas de excepción, precisamente para salvar al resto del sistema. Será importante reflexionar hasta qué punto se puede flexibilizar el Nuevo Sistema de Justicia Penal y cómo se van a definir las excepciones. También se habla de incorporar más tipos penales a la Ley Contra la Delincuencia Organizada. Se corre el riesgo de que el resultado sea el mismo, que todo sea considerado como Delincuencia Organizada.

“La Reforma de la Ley no transforma la realidad. También tenemos que pensar al momento que hagamos una ley, tenemos que prever o tendríamos qué pensarla en clave de política pública.”

- Iván de la Garza



CONFERENCIA MAGISTRAL Estado de Derecho y Sistema Acusatorio: nuevos desafíos en América Latina y en México.

Juan Enrique Vargas

Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Chile.

Ya ha transcurrido un tiempo desde que se buscó la Reforma Procesal Penal en América Latina; queda otro tanto antes de que se concluya este proceso de instalación en todos los países de la región.

La oralidad como sistema para la toma de decisiones judiciales es ya un tema pacífico, lo que no es menor. Se ha dado este cambio de paradigma en la justicia penal –criminal– que es una de las áreas más sensibles y complejas.

Debemos entender la Reforma Procesal Penal como un proceso político complejo en el que han concurrido muchas voluntades. Este proceso inicia en América Latina en el momento en que se transita de las dictaduras militares a la democracia, en el momento en que termina la Guerra Civil en Centroamérica, cuando comienza una fuerte revalorización de los derechos humanos.

Actualmente los países de la región se encuentran en crisis política, de corrupción y de credibilidad. Se ha generado una incredulidad alrededor de la capacidad de la Reforma Procesal Penal para solucionar las crisis actuales; la reforma al Sistema de Justicia ha perdido protagonismo en la agenda pública. Se aúna lo anterior a una crisis económica; no hay recursos como antes. Se tiene la creencia de que ya se ha invertido mucho en los Sistemas de Justicia sin que existan resultados. Todo esto se da en un contexto en el que el fenómeno del delito ha aumentado.

Es preciso construir un nuevo discurso político, ajustado a la realidad actual, para que este proceso no se debilite. Para ello es necesario superar el debate entre garantistas y eficientistas.

El sistema inquisitivo no era garantista y era muy poco eficiente. No era eficaz para enfrentar el delito y tampoco respetaba los derechos de las personas. Es necesario demostrar que la Refor-

ma a la Justicia Penal eleva el estándar de respeto a los derechos humanos y eleva la eficiencia.

Es falso que la Justicia Penal llega cuando ya se cometió el delito. Las estrategias de prevención del delito descansan en la amenaza creíble de que existirá una cierta reacción si se quebranta la ley. No obstante, la Reforma de Justicia Penal no basta para solucionar el problema del delito.

Existe un problema de percepción pública frente al Nuevo Sistema de Justicia Penal. La gente cree que cuando alguien entra a una audiencia de control de detención y sale caminando es que se ha dado un caso de impunidad.

La Reforma al Sistema de Justicia Penal no sólo debe atender a una demanda de seguridad, sino de igualdad, y muy puntualmente debe atender a las demandas de las víctimas. Es un gran acierto del sistema tomar en cuenta a las víctimas.

La justicia se ha convertido en el baluarte de los ciudadanos contra el abuso. La justicia comienza a hacerse cargo de delitos de corrupción, lo que le brinda legitimidad.

La construcción del discurso político es esencial pero no debemos descuidar el discurso técnico. La idea básica de la reforma es que para poder sancionar a una persona por un delito, debe ser sometida a un juicio. Lo central es el juicio oral y cómo llegar al mismo.

No obstante; la etapa de investigación se ha ido convirtiendo en algo más formal, lo que constituye un error, ya que la etapa de investigación se deviene en algo decisivo, pues en la misma se solidifica lo que podría llegar a ser la decisión final del juicio. Esto, lejos de ayudar al imputado, disminuye sus posibilidades de defensa en el propio juicio.

Es común, actualmente, ver audiencias de formalización que son muy extensas, donde se da a conocer mucha más información, lo que contribuye al efecto estigmatizador. Mientras más se demora el juicio más se dificulta la defensa para el imputado.

Por otro lado, sucede que las policías no están investigando correctamente. Son los fiscales, que son abogados, los que investigan los delitos. Además los fiscales no se hacen cargo de los derechos de las víctimas.

Los fiscales deben asumir su rol de fiscales, las policías de policías y los jueces de control de jueces de control. No deben estar el uno para subsidiar las deficiencias del otro.

Hay que desarrollar una estrategia para manejar la política pública de justicia en general y una estrategia para ciertos casos emblemáticos.

Deben existir cifras sobre lo que ahora está sucediendo, de lo contrario es muy difícil tener una idea clara de los problemas. Se deben discutir los problemas del Nuevo Sistema con base en cifras y no en percepciones personales. A partir de las cifras deben obtenerse conclusiones.



CONCLUSIONES Y CLAUSURA

CONCLUSIONES POR MESA

Mara Gómez Pérez

Investigadora del Instituto Belisario Domínguez

Layda Negrete

Académica de la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales

Conclusiones de la Primera Mesa: *i)* Las instituciones deben buscar proteger los derechos de las víctimas y de los imputados; *ii)* Un sistema de Justicia Penal Democrático es aquél que incorpora el respeto a los derechos humanos y que genera confianza en la población; *iii)* Es necesario repensar las garantías de no repetición, pues se sigue reincidiendo en graves violaciones a derechos humanos.

Conclusiones de la Segunda Mesa: *i)* Existe una enorme resistencia por parte de las autoridades para eliminar el arraigo; *ii)* El arraigo se usa para subsidiar las deficiencias en las investigaciones; *iii)* El arraigo es una figura violatoria de Derechos Humanos.

Conclusiones de la Tercera Mesa: *i)* La vinculación a proceso perpetúa del sistema inquisitivo la existencia de una suerte de averiguación previa; *ii)* la vinculación a proceso implica una investigación terminada y una calificación fáctica y jurídica en una etapa muy temprana; *iii)* La vinculación a proceso invierte el principio de pre-

sunción de inocencia, dando lugar a una presunción de culpabilidad en el proceso.

Conclusiones de la Cuarta Mesa: *i)* El Juicio de Amparo representa intervenciones innecesarias de la justicia federal en momentos innecesarios dentro del proceso acusatorio; *iii)* Debe rediseñarse la interacción entre el Juicio de Amparo y el Sistema Acusatorio.

Conclusiones de la Quinta Mesa: *i)* Debe conservarse la prisión preventiva razonada; *ii)* La prisión preventiva oficiosa no es compatible con un Estado de Derecho Democrático, *iii)* Hace falta fortalecer las Unidades de Medidas Cautelares.

Conclusiones de la Sexta Mesa: *i)* Se debe delimitar de forma clara el régimen de excepción para el combate a la Delincuencia Organizada; *ii)* Existen conductas que no son claramente definidas como de competencia federal o local. *iii)* Las Entidades Federativas ya materialmente enfrentan al Crimen Organizado.

CIERRE DEL FORO NACIONAL

Angélica de la Peña

Senadora de la República

Existen varios retos que el Poder Legislativo debe atender para responder a las inquietudes planteadas en este foro:

- El reto institucional. Es necesario revisar los protocolos, los manuales y las medidas para que la ley llegue a su concreción a través de los operadores.
- El reto educativo. Se deben cambiar los sistemas de enseñanza en la educación superior. No se puede seguir enseñando el antiguo paradigma de justicia ni a los antiguos autores. Se debe formar una nueva clase de profesionistas.
- El reto victimal. Con la Ley General de Atención a Víctimas se va progresando bien; no obstante, es necesario formar también nuevos profesionistas en esta área.
- El reto científico pericial. Se debe discutir la existencia de un órgano autónomo en esta

materia. Hay desconfianza en las instituciones del Estado y en los servicios periciales que desarrollan.

- El reto en el Poder Judicial. Es importante replantear el funcionamiento de los controles dentro del Poder Judicial Federal y la participación que tiene el Consejo de la Judicatura en este sentido.

“Es necesario ver qué está pasando con las garantías de no repetición porque se siguen violando los derechos humanos.”

- Mara Gómez

“La sociedad civil ha señalado que el arraigo retrasa la posibilidad de generar capacidad de investigación y viola flagrantemente principios de derechos humanos”

- Layda Negrete

“Hay que trabajar en la renovación de los Ministerios Públicos, los abogados litigantes y abogados victimales, renovar las policías y la cultura de los funcionarios públicos, incluso en el Poder Judicial. Es decir, hay una gran cantidad de cuestiones todavía pendientes y retos que tenemos que trabajar con las instituciones.”

- Angélica de la Peña



PROGRAMA

Primer día

| | |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9:00 - 10:00 | <p>Ceremonia de inauguración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Jorge Pardo Rebolledo, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • Dr. Gerardo Esquivel Hernández, Coordinador del Instituto Belisario Domínguez. • Lic. Martín Sánchez Bocanegra, Coordinador de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales. • Declaratoria de inauguración: Senador Miguel Barbosa Huerta, Presidente del Instituto Belisario Domínguez. |
| 10:00 - 11:30 | <p>Mesa 1: Diagnóstico sobre el sistema penal y su vinculación con los derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mtra. María Novoa, Directora de la Sección de Justicia en el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) • Mtra. Ana Dulce Aguilar, Directora de Proyectos del Instituto de Justicia Procesal Penal • Dra. Julieta Morales Sánchez, Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADE) • Mtra. Alejandra Ramos Durán, Jueza de Control del Estado de Chihuahua. |
| 11:30 - 12:00 | Descanso |
| 12:00 - 13:30 | <p>Mesa 2: ¿Cuál es la función del arraigo en un sistema acusatorio?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mtro. Jorge Gutiérrez Muñoz, Académico de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales. • Dr. Germán Castillo Baunet, Subprocurador Jurídico del Estado de México. • Diputado César Camacho Quiroz, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional • Senador Miguel Barbosa Huerta, Presidente del Instituto Belisario Domínguez. |
| 13:30 - 15:00 | <p>Mesa 3: ¿Para qué sirven las normas de vinculación a proceso?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Daniel González Álvarez, Ministro en Retiro de la Corte Suprema de Costa Rica. • Magistrado José Nieves Luna Castro, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito • Mtra. Patricia Bugarín, Coordinadora Nacional Antisecuestro de la Secretaría de Gobernación • Sr. Ray Gattinela, Consejero Legal de la Oficina de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo del Ministerio Público del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. • Mtro. Alejandro Ponce de León, Director General del Programa PROJUSTICIA |

Segundo día

| | |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9:00 - 10:30 | <p>Mesa 4: ¿Cómo armonizar el Juicio de Amparo con el sistema acusatorio?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Magistrado Juan José Olvera, Titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal. • Mtro. Carlos Ríos Espinosa, Académico de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales. • Magistrado Pablo Héctor González Villalobos, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua. • Israel Alvarado Martínez, Secretario Técnico de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados |
| 10:30 - 11:15 | <p>Conferencia Magistral: “Estado de Derecho y Sistema Acusatorio: nuevos desafíos en América Latina y en México”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Juan Enrique Vargas, Decano de la Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales (Chile). |
| 11:15 - 11:30 | Descanso |
| 11:30 - 13:00 | <p>Mesa 5: ¿Cabe la prisión preventiva oficiosa en un Estado de Derecho?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Javier Carrasco Solís, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal • Dr. Gustavo Salas Chávez, Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. • Dr. Guillermo Zepeda Lecuona, Investigador en el Colegio de Jalisco. • Mtro. Álvaro Vizcaíno Zamora, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Mtro. Fabio Valdés Bensasson, Director General del Centro de Asesoría y Formación en el Sistema de Acusación Adversarial. • Mtro. Cuauhtémoc Vázquez González de la Vega, Comisario de la Comisión Nacional de Seguridad. • Diputado Abel Murrieta Gutiérrez, Integrante de la Comisión de Justicia. |
| 13:00 - 14:00 | <p>Mesa 6: ¿Deben repensarse las normas sobre delincuencia organizada?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Roberto Ochoa Romero, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. • Mtro. Iván de la Garza, Académico de la Red Nacional de Organizaciones Civiles a Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso. • Magistrado Pablo Héctor González Villalobos, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua |
| 14:00 - 15:00 | <p>Conclusiones y clausura</p> <p>Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mtra. Layda Negrete, Académica de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales. • Dra. Mara Gómez Pérez, Investigadora en el Instituto Belisario Domínguez. <p>Clausura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Senadora Angélica de la Peña, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos. |

APORTES al debate parlamentario 3
Foro Nacional Nuevo Sistema de Justicia, ¿qué falta para su consolidación?

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D.F.
Distribución gratuita. Impreso en México

APORTES al debate parlamentario es un documento de memoria que sintetiza las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros, seminarios y eventos de discusión académica convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y que abordan temas relevantes para el Senado de la República. El trabajo de síntesis se lleva a cabo en la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD.

Elaboración de esta memoria: Juan Pablo Ontiveros Vázquez y Mara Gómez Pérez. Los autores agradecen el trabajo de corrección, edición y formación de Susana Ramírez y Carlos Galindo.

La síntesis realizada en este documento es responsabilidad de los autores de su elaboración, quien(es) han buscado reflejar las posiciones y opiniones de los panelistas participantes en el evento reseñado. Ni la síntesis, ni las opiniones de los panelistas reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar esta memoria:

Ontiveros, J. y Gómez, M. (2017). "Foro Nacional Nuevo Sistema de Justicia, ¿qué falta para su consolidación?". Celebrado el 23 y 24 de noviembre de 2016. Serie: *Aportes al debate parlamentario*, No. 3. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General de
Investigación Estratégica

Carlos A. Galindo López
Susana Ramírez Hernández
Derechos Humanos, Seguridad y Justicia

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



@IBDSenado



IBDSenado

www.ibd.senado.gob.mx