

Seminario “Acciones para el fortalecimiento de la justicia penal en México”.

Arturo Piñeiro

Coordinador de Justicia

arturo.monreal@imco.org.mx

Alejandra Pacheco

Investigadora

alejandra.pacheco@imco.org.mx

Clara Santos

Pasante en Derecho

clara.santos@imco.org.mx

Israel Bedolla

Pasante en Derecho

israel.bedolla@imco.org.mx

Fecha: 30-11-2020

Seminar "Actions to strengthen criminal justice in Mexico".

Abstract

The roundtables "Challenges for the effective implementation of the criminal citizen complaint", "Challenges on the role of the victim's legal advisor in the initial phase of the criminal investigation" and "Challenges to improve the capacities of the institutions of justice in the form of completion of the criminal investigation called, 'temporary file'", were part of the seminar "Actions for the strengthening of criminal justice in Mexico", held by the Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS Mexico) in collaboration with the Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) and the Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Each of the roundtables began with the presentation of some of the most relevant data resulting from the IMCO study "9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana". This study is a citizen audit exercise carried out in the state of Morelos to evaluate, based on documented evidence, the Criminal Justice System's quality and functioning.

During the dialogue, the country's challenges due to the high levels of insecurity and violence were analyzed. To a great extent, it was emphasized that the deficiency of Mexico's criminal justice system is a result of four factors: 1) the failure to strengthen the institutions in charge of prosecuting and administering justice, 2) the insufficient tools for filing complaints, 3) the limited budgetary support for justice operators, mainly those in charge of providing security, prosecuting crimes or providing legal technical assistance to probable perpetrators and victims, and 4) the lack of trust by citizens in their institutions.

The experts agreed on the concern about the issue of attention to victims, as a result of the lack of legal advisors, so they said that when citizens do not have this type of accompaniment from the beginning, it leads to citizen discontent and increased levels of impunity, since they do not see the issue resolved or the damage done repaired.

The above factors are some of the causes that today many determinations in the Prosecutor's Offices of the country are through the so-called "temporary file". The panelists consider that this problem is not only a management issue within the Prosecutor's Offices, but it is also the reflection of a lack of specialization in the public servants in charge of the investigations and little coordination between authorities. This causes that not enough data or evidence is looked for in order to clarify the facts, which only causes the criminal files to be forgotten -along with the victims- over time.

Seminario "Acciones para el fortalecimiento de la justicia penal en México".

Resumen.

Las mesas de análisis "Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana", "Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación" y "Retos para mejorar las capacidades de las instituciones de procuración de justicia en la forma de terminación de la investigación denominada 'archivo temporal'", forman parte del seminario "Acciones para el fortalecimiento de la justicia penal en México", que realizó la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS México) en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Cada una de las mesas de diálogo inició con la presentación de algunos de los datos más relevantes resultado del estudio del IMCO "9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana", el cual fue un ejercicio de auditoría ciudadana realizado en el estado de Morelos para evaluar, con base en evidencia documentada, la calidad del funcionamiento del sistema de justicia penal.

Durante el diálogo se analizaron los retos por los que atraviesa el país, debido a los altos índices de inseguridad y violencia. En gran medida se enfatizó sobre la deficiencia del Sistema Penal en México, esto derivado de la falta de fortalecimiento en las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, la falta de información sobre la justicia penal por parte de la ciudadanía, la falta de apoyo a funcionarios públicos, y la poca confianza de las víctimas hacia las instituciones.

Los expertos coincidieron en la preocupación por el tema de atención a víctimas como consecuencia de la falta de asesores jurídicos, por lo que afirmaron que si los ciudadanos no cuentan con este tipo de asesoría desde un inicio se propicia el alza de los niveles de impunidad.

Los factores anteriores son algunos de los responsables de determinaciones poco favorables sobre las investigaciones como el denominado "archivo temporal". Al respecto, los panelistas consideraron que no sólo es un tema de gestión dentro de las fiscalías del país, sino que es el reflejo de una falta de especialización en los servidores públicos al mando de las investigaciones, provocando la ausencia en la búsqueda de la mayor cantidad de medios probatorios para lograr el objetivo de esclarecer los hechos.

Asimismo, se declaró que el país se caracteriza por un sistema de impunidad sistematizada, debido a los pocos delitos denunciados y a la falta de resoluciones, coincidiendo en la falta de coordinación entre autoridades e instituciones y el abuso de figuras jurídicas, como la del archivo temporal, provoca que los casos queden en el olvido.

Contenido

1. Primera mesa de diálogo: “Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana”.	6
2. Segunda mesa de diálogo: “Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación”.	12
3. Tercera mesa de diálogo: “Retos para mejorar las capacidades de las instituciones de procuración de justicia en la forma de terminación de la investigación denominada archivo temporal”	17
4. Conclusión	24
5. Bibliografía	28

1. Primera mesa de diálogo: "Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana".

El día 22 de septiembre, se desarrolló la mesa de diálogo "Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana", como parte del seminario "Acciones para el fortalecimiento de la justicia penal en México", que realizó la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS México) en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Se contó con la presencia de Hans Blomeier, representante de la KAS México, Manuel Molano, economista en jefe del IMCO y Jorge Cerdio, director académico del departamento de derecho del ITAM. El evento estuvo moderado por Ana María Zorrilla, profesora del ITAM quien presentó y dirigió a los panelistas, Arturo Piñero, coordinador de justicia del IMCO, Gabriela González, profesora del ITAM, Adriana Greaves, cofundadora de TOJIL y Javier Cruz, profesor del CIDE.

El representante de KAS México agradeció la participación de las Instituciones, reafirmando el objetivo y la importancia de desarrollar el tema enfocado a su visión institucional de "más y mejor democracia" que pretende resultar en una vida en libertad y con justicia dentro de un Estado de Derecho sólido y en funcionamiento, que en nuestro país ha sido afectado en lo particular a las dificultades que se tienen hasta el día de hoy en la consolidación del sistema de justicia penal, y así continuar contribuyendo con el cúmulo de esfuerzos a través de la detección de deficiencias y el estudio de posibles reformas y mejoras para el fortalecimiento de la justicia en México.

A su vez, Manuel Molano compartió la importancia de continuar midiendo y trabajando en la generación de información sobre el Sistema Penal mexicano para originar las debidas recomendaciones de política pública.

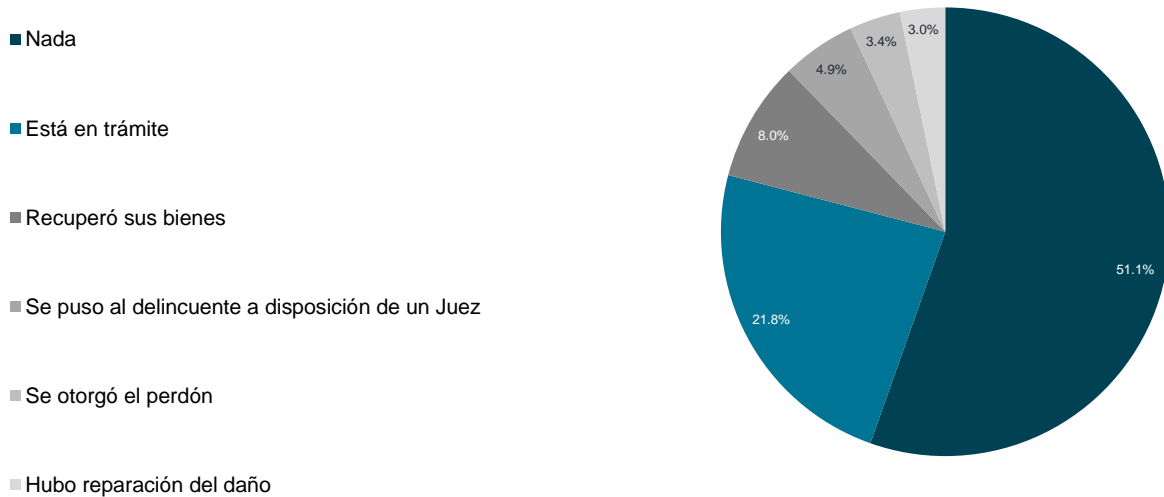
En seguida, Jorge Cerdio dio a conocer su reflexión desde una perspectiva académica, refiriendo su compromiso en la formación del carácter técnico, ético y social de los futuros colaboradores del entorno judicial, a través de la implementación de una cultura de la legalidad en la formación de abogados, considerando que actualmente cumplen un rol social no sólo como facilitadores de los intereses de la sociedad, sino como observadores críticos de la transformación de las instituciones.

Como presentación introductoria al desarrollo de la participación de cada uno de los panelistas, Arturo Piñero enfatizó que el acceso a la justicia es un componente esencial de un Estado de Derecho garantista, donde impera la protección de los derechos de la ciudadanía, acompañando además dicha reflexión con el muestreo de los [hallazgos obtenidos mediante el estudio de jurimetría presentado por el IMCO sobre el estado de Morelos en el año 2017](#).¹ A manera de contexto, reveló la cifra negra del año 2018, en donde sólo se denunció el 10.6% de los delitos que se estima ocurrieron, señalando que en más de la mitad de las averiguaciones previas o carpetas de investigación no pasó nada o bien, se encuentran en trámite. Lo anterior, acompañado de un 60% de víctimas que consideran como una de las principales causales para no acudir a denunciar, la pérdida de tiempo y los nulos resultados

¹ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). *9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana*. (México: IMCO, 2017) <https://imco.org.mx/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/> (Consultado el 13/10/2020)

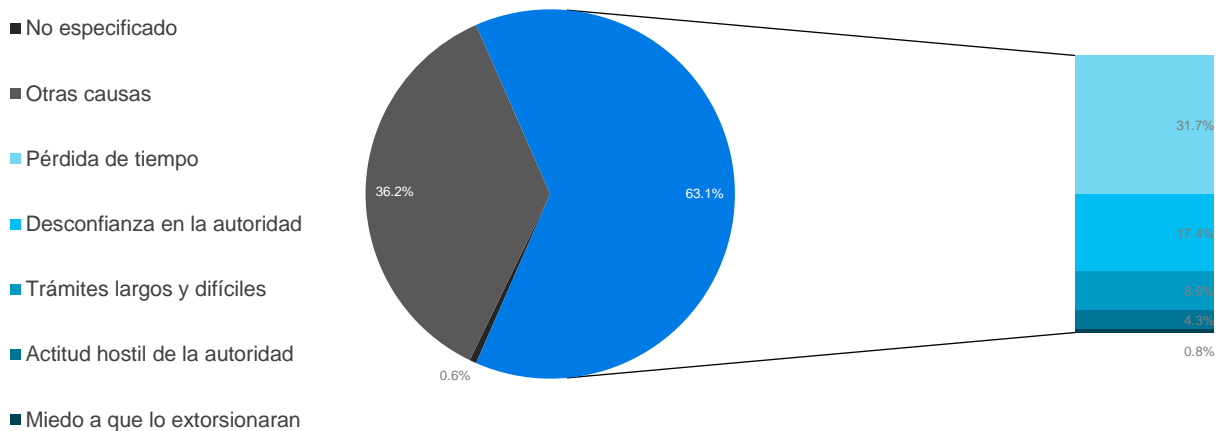
obtenidos. También hizo referencia a la existencia de grandes retos en el acceso a la justicia que comprometen el futuro de la procuración en la misma.²

RESULTADO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS O CARPETAS DE INVESTIGACIÓN



Fuente: Inegi, *Envipe 2019* (México: Inegi, 2019), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

RAZONES PARA NO DENUNCIAR



Fuente: Inegi, *Envipe 2019* (México: Inegi, 2019), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

² Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). *9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana*. (México: IMCO, 2017) <https://imco.org.mx/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/> (Consultado el 13/10/2020)

Gabriela González, fue la primera panelista en presentar sus reflexiones sobre el tema a dialogar, consideró que las expectativas sobre el nuevo sistema eran grandes, al aspirar a una mejora total. Afirmó que México llegó tarde en relación con los demás países a la implementación del sistema de justicia penal, y añadió que hasta la fecha no se puede tener una evaluación en general sobre su nivel de eficiencia. A su vez, comentó que es tiempo de dejar de hablar de implementación de este sistema, ya que se debe comenzar a sentar las bases en su consolidación.³

También confirmó que la falta de certeza en el sentir de las víctimas al presentar una denuncia se ve amedrentada e intimidada por la ausencia de credibilidad sobre el futuro de la investigación, reiteró que actualmente pareciera como si la víctima tuviera la obligación o la carga de demostrar lo que está diciendo. Señaló que la presunción de inocencia de los imputados, en la que se basa nuestro sistema de justicia actual, debe equipararse la consideración del carácter de víctima sin la necesidad de ser acreditada, ya que debe recordarse que el sistema no debe de girar en torno a la fabricación de culpables, ya que esto sólo propiciaría mayor impunidad e incertidumbre.⁴

Por otro lado, afirmó que las autoridades investigadoras se enfrentan a grandes retos que hacen necesaria la implementación de una política pública integral que se preocupe por los operadores de justicia, por ejemplo, se necesita una policía que realmente investigue y que esté especializada en atención a víctimas. Resaltó la importancia en ese aspecto ya que desde la primera atención proporcionada por la policía inicia el razonamiento probatorio para poder trabajar sobre la teoría del caso, y su deber es no enfocarse sólo en lo dicho por la víctima o los testigos. Además de lo anterior, se suma que los operadores no cuentan con herramientas para lograr sus objetivos debido a la falta de recursos materiales, humanos y financieros para realizar actos de investigación, por lo tanto, también se debe levantar la voz para que se les doten de los insumos necesario para llevar a cabo sus funciones constitucionales.⁵

Por último, manifestó la necesidad de contar con estándares que permitan medir y conocer los indicadores a evaluar en el sistema de justicia, debido a la ausencia real de detección de las necesidades de capacitación en las fiscalías. Recomendó hacer un ejercicio de revisión a partir de casos de éxito y fracaso en las actuaciones del ministerio público y así detectar en dónde existe la necesidad de fortalecimiento, partiendo también de reconocer la existencia de delitos que por sus características exigen al ministerio público una capacitación o profesionalización de especial nivel.⁶

Adriana Greaves, por su parte, comentó que la cifra negra refleja que hoy en día la ciudadanía prefiere quedarse como víctima sin acceder a la reparación del daño, sin tratar de pedir al ministerio público y posteriormente a los tribunales el acceso a la justicia. También hizo énfasis en que el 10% de las denuncias que sí se llevan a cabo, más de la mitad de ellas se queda en impunidad al remitirse al

³ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Primera mesa del seminario. *Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=UavgmkhqOsA> (Consultado el 13/10/2020)

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

archivo temporal, mostrando una incapacidad por parte de las fiscalías para emprender actos de investigación y lograr el objetivo de esclarecer los hechos.⁷

Para ella, más allá de solicitar contar con policías investigadores que ayuden al ministerio público, debemos hacer de la figura del ministerio público, un abogado que se prepare y que conozca la parte jurídica a la perfección del caso.⁸

Refirió que hoy en día existe cierto señalamiento al sistema de justicia actual, en donde se le concibe como culpable de todo, dicha percepción se materializa en las múltiples reformas encaminadas a mejorar jurídicamente el sistema de justicia, si bien políticamente vende mucho querer mejorar la seguridad y justicia a la ciudadanía desde las reformas legales, en la realidad cualquier usuario del sistema de justicia, podrá notar que los ajustes que se requieren son operativos, es decir, aquellos encaminados a cesar la corrupción, dotar de mayores capacidades y recursos a los operadores del sistema, y aumentar las pericias del ministerio público en temas jurídicos.⁹

Por otro lado, mencionó que a pesar de que órganos como el Consejo Nacional de Seguridad Pública tengan un modelo de evaluación y seguimiento a la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio, la falta de recursos e incentivos a las entidades públicas, impide la recopilación de datos, y, por ende, hoy en día se continúa tratando de perfeccionar un sistema de justicia del cual no se tienen mediciones claras sobre dónde están los problemas principales y en qué se está mejorando.¹⁰

Adriana Greaves, también añadió que la ciudadanía debe ser un actor de cambio y tener un rol activo en la denuncia. En ese sentido, la sociedad civil se ha dado a la tarea de encauzar demandas de justicia en beneficio de los ciudadanos y que gracias a ello a partir del 2008 las víctimas se volvieron el centro del proceso penal; sin embargo, en los supuestos delictivos donde se tutelan bienes jurídicos colectivos como en el caso de delitos ambientales o de corrupción, permea el desconocimiento sobre los derechos de víctima con los que cuenta el ciudadano para presentar una denuncia a pesar de estar en el supuesto de no ser una víctima directa.¹¹

Asimismo, compartió que dentro de la organización civil que preside, han representado casos relevantes como lo fue el caso Duarte, en donde se buscó el reconocimiento colectivo de la calidad de víctima derivado de la práctica de corrupción. Otro caso en el que se buscó el reconocimiento de víctima de forma colectiva, es un caso que a raíz de un mensaje que llegó a través de una de sus plataformas digitales, denunciando la tala de árboles no autorizada, la organización comenzó a litigarlo desde hace un año, y como en el primero, para acceder a la justicia se enfrentaron con el requisito de acreditarse como víctima directa.¹²

Finalizó compartiendo su experiencia sobre la falta de capacidades y pericia que tienen los funcionarios de las fiscalías para poder armar un caso, el cual identificó como uno de los mayores retos a los que

⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Primera mesa del seminario. *Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=UavgmKhqOsA> (Consultado el 13/10/2020)

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

en TOJIL se han enfrentado como organización, en conjunto con las solicitudes de acceso a información que se solicitan como actos de investigación. Afirmó que hay carencias de actos de investigación derivados de una imposibilidad material para esclarecer los hechos; sin embargo, mencionó que continúa el esfuerzo dentro de la sociedad civil para que la denuncia ciudadana tenga una consecuencia jurídica que contribuya al Estado de Derecho.¹³

Javier Cruz comenzó su participación considerando que uno de los problemas que padece nuestro país, tanto en el anterior sistema penal mixto inquisitivo como en el actual mixto acusatorio, es que en ambos esquemas procesales el Estado mexicano nunca ha cumplido la ley en su totalidad.¹⁴

Para él, un tema de suma importancia es analizar en qué utilizan el ministerio público y la policía de investigación su tiempo, debido a que actualmente mucho de ese tiempo considera que es invertido en labores administrativas, muy ajenas a sus atribuciones legales, es decir, se supone que ningún ministerio público o policía de investigación tendría que llevar a cabo funciones de orden administrativo por ejemplo, materialmente formar una carpeta de investigación, ya que su trabajo debe ser en términos jurídicos y no en formalidades que no son propias de la investigación criminal.¹⁵

También indicó que se tienen dos problemas prioritarios, por un lado, el no cumplimiento de la ley y por otro, el gasto de tiempo del ministerio público y la policía de investigación. Comentó que el hecho de que el sistema de justicia penal mixto acusatorio establece que el juez tiene que estar presente en la audiencia y que tiene que recibir todos los medios de prueba a través de sus sentidos, eficientiza el tiempo de este funcionario haciendo que se dedique directamente a administrar justicia, es decir el sistema reinvierte el tiempo, pero sólo en el trabajo de los jueces, lo cual debería ocurrir en otros operadores más del sistema de justicia.¹⁶

Además, añadió que otra de las dificultades que se presentan es la forma de comunicación de los abogados, al considerar que el lenguaje utilizado para hablar con la persona no estudiosa del Derecho es deficiente para poder comunicar en términos coloquiales, haciendo de esto otra causal para que las personas no acudan a la agencia del ministerio público.¹⁷

Concluyó afirmando que la ley no se cumple en la mayoría de las agencias del ministerio público, donde persiste el desorden en la atención a los casos como consecuencia de, por una parte, la falta de inversión de tiempo en una planeación jurídica por parte de los operadores de justicia, y por otra, la falta de recursos institucionales con las que cuentan. Sobre este último punto dejó en claro que ningún sistema de administración de justicia subsanará dicho aspecto pues el sistema de justicia no pretende resolver todos los eventos delictivos. Es por eso la importancia de llevar a cabo el plan de investigación en el cual las fiscalías trazan puntos de llegada año tras año, normalmente enfocado a los delitos que más afectan a la sociedad.¹⁸

¹³ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Primera mesa del seminario. *Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=UavgmkhqOsA> (Consultado el 13/10/2020)

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

Por último, puntualizó que los Tribunales Federales deben redefinir el concepto de víctima para que se ajuste a las necesidades actuales, de no ser así le estarían fallando a la sociedad.¹⁹

La mesa concluyó con una sesión de preguntas y respuestas en la que todos los panelistas de manera opcional brindaron nuevamente sus puntos de vista y consideraciones de respuesta, las siguientes son ejemplo de algunas de ellas²⁰:

1. ¿Qué impedimento legal existe para hacer la denuncia ante un policía y no ante el ministerio público?

Gabriela González respondió que, la policía como primer contacto del ciudadano, debería tener capacitación para recabar la denuncia, el Código Nacional de Procedimientos Penales especifica esa función, pero en la realidad no sucede, y la víctima se ve obligada a trasladarse a una agencia del ministerio público a ratificar su denuncia, lo que ocasiona su revictimización. Si bien, normativamente la policía puede tomar denuncias, aún no se les da la atribución.

2. ¿Qué opinan sobre el proceso de denuncia de índole sexual?

Adriana Greaves refirió a manera de respuesta que es un doble obstáculo para acceder a la justicia, ya que este tipo de denuncia comúnmente no se hace de manera inmediata y no todas las agencias del ministerio público de la Ciudad de México cuentan con características de investigación en perspectiva de género o con peritos para protocolos de toma de evidencias, ocasionado que sean reenviadas a otra área especializada.

¹⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Primera mesa del seminario. *Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=UavgmkhqOsA> (Consultado el 13/10/2020)

²⁰ *Ibíd.*

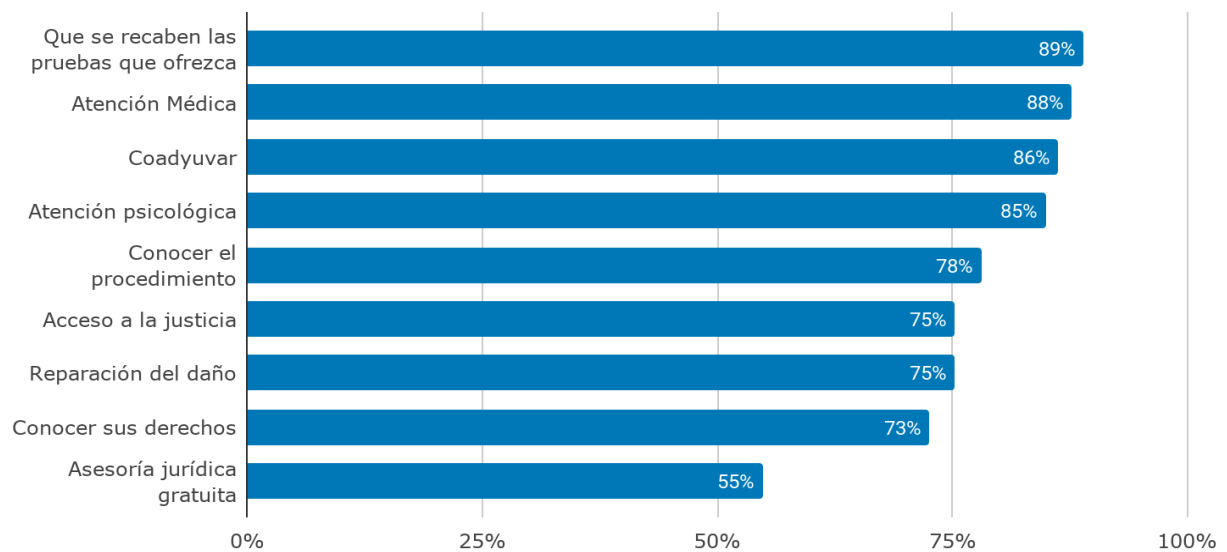
2. Segunda mesa de diálogo: "Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación".

El día 30 de septiembre, se dio lugar a la mesa de diálogo "Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación", como parte del seminario "Acciones para el fortalecimiento de la justicia penal en México", que realiza la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS México) en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

El evento estuvo moderado por Ilse Reyes, gerente de proyectos de la KAS México, contando con la participación de los panelistas, Arturo Piñero, líder de proyectos de justicia del IMCO, Héctor Alberto Pérez, profesor del ITAM, Sergio Jaime Rochín del Rincón, ex-comisionado ejecutivo de la Comisión de Atención a Víctimas, Albertico Guinto Sierra, director general del Instituto de Estudios Ratio Legis e Irene Tello, directora ejecutiva de Impunidad Cero.

Como introducción al desarrollo de la participación de los panelistas, Arturo Piñero, [presentó los resultados del estudio realizado por el IMCO en el estado de Morelos en el año 2017](#). Mencionó que el asesor jurídico es una de las figuras más importantes del sistema de justicia penal, ya que es el encargado de salvaguardar los derechos de las víctimas, brindando orientación durante el proceso y fortaleciendo la investigación del ministerio público; sin embargo, identificó que en el estado de Morelos los ministerios públicos asignaron únicamente un asesor jurídico en el 30% de los casos de homicidio y un 29% en los casos de robo.²¹

DESCONOCIMIENTO DE LA FISCALÍA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

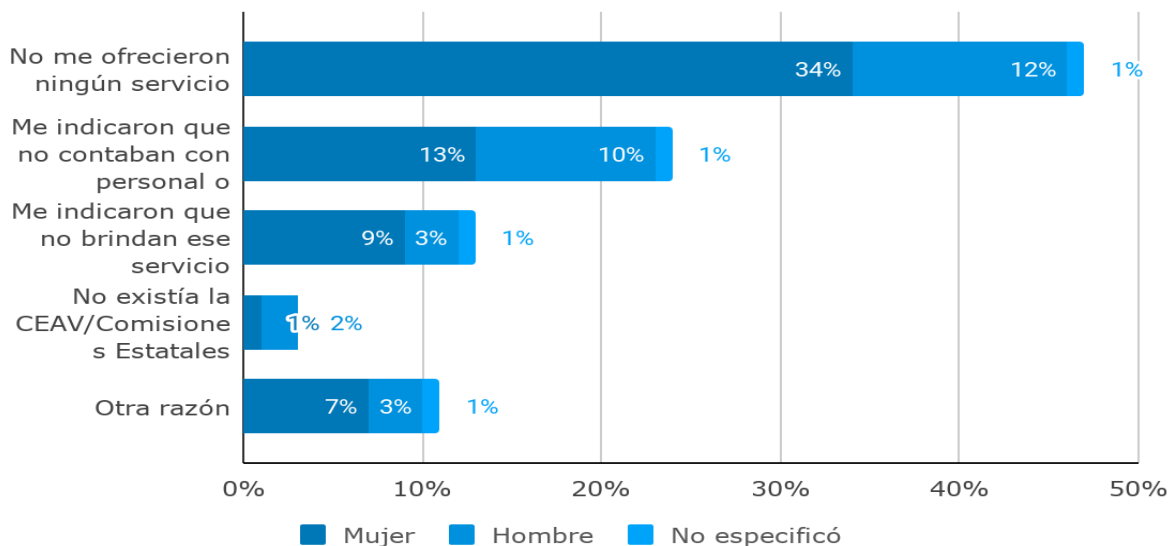


Fuente: IMCO, *Nueve años de ocurrencias en Justicia Penal: Evidencias para entender la crisis de impunidad* (México: IMCO, 2017), <https://imco.org.mx/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/>

²¹ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). *9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana*. (México: IMCO, 2017) En: <https://imco.org.mx/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/> (Consultado el 13/10/2020)

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), en el año 2019, no asignó un asesor jurídico a 63% de las víctimas. Finalmente, agregó que el derecho de las víctimas a un asesor jurídico es el menos reconocido por las autoridades en todo el país.

¿POR QUÉ LAS VÍCTIMAS NO RECIBEN ACOMPAÑAMIENTO?



Fuente: CEAV, *Consulta pública abierta sobre atención a víctimas en México 2019* (México: CEAV, 2019), 11, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489219/Informe_Encuesta_PAIV_2019-2024_1.pdf

Héctor Pérez afirmó que el eslabón más débil del sistema de justicia no son los policías, son los asesores jurídicos. Reconociendo que el centro de atención del sistema judicial en México es la víctima, por lo que la verdad, la justicia y la reparación, son los principales objetivos del sistema de justicia penal.²²

A su vez, hizo mención que la víctima a través de los mecanismos alternos de solución de controversias (MASC) tienen muchas formas de dar fin o continuidad a su proceso, pero también puede coadyuvar con la fiscalía, presentando actos de investigación o sus propios datos de prueba, o en caso de actos negligentes por parte de la autoridad, la víctima puede actuar en contra del ministerio público, a través de una audiencia de control de garantías.²³

Reflexionó que el gran problema del sistema, existe en los operarios y en la falta de información que tienen las víctimas sobre los procesos de justicia, además de la ausencia del reconocimiento por parte del Estado hacia los asesores jurídicos como figuras autónomas, recordando que las víctimas, ya no son únicamente evidencia, sino un sujeto dotado de derechos.²⁴

²² Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Segunda mesa del seminario. *Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=FDy09NscJsg> (Consultado el 15/10/2020)

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

Finalizó su intervención agregando que la función del asesor jurídico, jurídicamente tiene una gran fortaleza, pero institucionalmente está en ruinas.²⁵

Por su parte, Irene Tello presentó datos y resultados de estudios que ha realizado la institución a la que representa. Manifestó que, en la República Mexicana, la probabilidad de que un delito se denuncie y esclarezca es únicamente del 1.3%, existiendo el 93% como cifra negra.²⁶

Respecto a la falta de ministerios públicos, se refirió que el estado con mayor número de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes es Chihuahua, con 25. En contraste, Puebla sólo cuenta con 2.8 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes. Reflexionó acerca de la sobrecarga de trabajo que tienen los ministerios públicos, con aproximadamente 160 carpetas de investigación al año, y su relación con el tiempo promedio de denuncia de un delito, el cual equivale a 2 horas con 21 minutos. También agregó que, en estados como Tlaxcala, el tiempo destinado a la denuncia es de 4 horas, mientras que en Durango es de 1 hora con 20 minutos.²⁷

Además, resaltó que únicamente el 9.6% de la población adulta mexicana tiene confianza en los ministerios públicos estatales, destacando Yucatán como el estado con mayor confianza y la Ciudad de México, con el menor nivel de confianza. Asimismo, mencionó que el 40% de las sentencias son de penas privativas de libertad de temporalidad menor a 3 años, lo cual permite inferir que se trataba de delitos patrimoniales sin violencia. Finalizó proporcionando el número de operarios del sistema a nivel nacional, de los cuales 4 mil 141 son defensores públicos que tienen a su cargo 363 mil 805 casos, y tan sólo 254 asesores jurídicos, con 54 mil 849 casos a su cargo.²⁸

Albertico Guinto, explicó que no se trata de un problema normativo, más bien es un problema de falta de profesionalización y capacitación de algunos actores del sistema judicial acusatorio. Comentó sobre la falta de estrategia jurídica que tienen muchos asesores, y la relación con los derechos de las víctimas y la dogmática penal. Hizo hincapié en que las víctimas deben de tomar un rol más activo como sujeto de derecho a la justicia y reparación del daño.²⁹

Jaime Rochín manifestó que la víctima en México ha sido históricamente un testigo mudo, el cual no se buscaba que tuviera acceso a la justicia. Indicó que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) es la principal institución en prestar medidas de ayuda, asistencia de reparación integral y medidas compensatorias; sin embargo, estas funciones no reconstruyen el tejido social, lo que se traduce en que la Comisión ha tenido una función de apoyo humanitario más que de persecución de la verdad. En este sentido, mencionó que la política de reparación integral se encuentra en estado de impunidad. "Hay una obligación legal de acompañar a la víctima y el Estado debe responder", añadió.³⁰

Finalizó su intervención con la necesidad de reforzar las asesorías locales como medida urgente para comenzar a resolver el problema, ya que la consecuencia del desequilibrio procesal entre víctima e imputado, deriva en una posible revictimización.³¹

²⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Segunda mesa del seminario. *Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=FDy09NscJsg> (Consultado el 15/10/2020)

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

La mesa concluyó con una sesión de preguntas y respuestas en la que todos los panelistas de manera opcional brindaron nuevamente sus puntos de vista y consideraciones de respuesta, las siguientes son ejemplo de algunas de ellas³²:

1. ¿Cómo hacer exigible el trabajo de un asesor jurídico en el ámbito estatal, en donde no existe una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, y sólo hay una delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas? ¿Podría imponerse amparo?

A la anterior pregunta, Héctor Pérez respondió que el ministerio público debe pedirlo a la Comisión, o se pueden presentar quejas ante la Comisión de Derechos Humanos estatal, la cual representa un mecanismo idóneo, ya que es de control constitucional. Asimismo, se debe pensar en una transformación de los organismos, que proporcione justicia para todos los ciudadanos, y que apunte a la construcción de infraestructura para nuevos modelos.

A su vez, Jaime Rochin comentó que con esa ausencia se viola la Ley General de Víctimas, pero se podría buscar ayuda en la fiscalía si existe la asesoría jurídica victimal, primero buscar defensoría de víctimas en otras instancias, y al percatarse que la misma no existe, solicitar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que atraiga el caso.

Albertico Guinto, compartió que el derecho de asesoría jurídica se encuentra en el artículo 20 apartado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si las autoridades no dan lugar al asesor jurídico, puede llevar a un juicio de amparo para que se lo otorguen gratuitamente.

2. ¿Cuál es la opinión de los panelistas hacia la reforma estructural al sistema de justicia en México, y si esta reforma puede impugnarse?

Irene Tello respondió que no cuentan con un diagnóstico certero para la reforma, pero que lo que se necesita son mejores operarios, debido a que la figura del asesor jurídico es requerida para diversos ámbitos de impartición de justicia.

Jaime Rochin, a su vez, contestó que es un peligro la contra reforma del sistema de justicia penal. Ya que el problema es de entendimiento y aplicación. La ley de víctimas señala al asesor jurídico, por lo que debería buscarse la prioridad en delitos de alto impacto.

3. ¿Cuáles son los requisitos para ser asesor jurídico? ¿cuál es la mayor violación a derechos humanos por la falta de un asesor jurídico? y ¿existe un padrón de asesores jurídicos?

Jaime Rochin, contestó que podía ser un asesor público o privado, en cuanto a los asesores jurídicos públicos, entran por concurso, y deben cumplir con los requisitos establecidos, como licenciatura en Derecho. Y sobre la segunda pregunta, el derecho humano que se viola por la falta de asesoramiento jurídico es el derecho a la justicia, derecho a la verdad y a la reparación.

Como reflexiones finales del seminario, se destacó la importancia de la asesoría jurídica en el fortalecimiento del sistema de justicia en México, la necesidad de mejorar y aumentar las

³² Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Segunda mesa del seminario. *Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=FDy09NscJsg> (Consultado el 15/10/2020)

capacitaciones para asesores jurídicos para fortalecer esta novedosa e importante figura jurídica, contar con atención diferenciada para las víctimas dependiendo del delito del que se trate, y apostar por estrategias y propuestas ciudadanas desde la sociedad civil para compartir información a las víctimas.

3.Tercera mesa de diálogo: "Retos para mejorar las capacidades de las instituciones de procuración de justicia en la forma de terminación de la investigación denominada archivo temporal".

El día 8 de octubre, se dio lugar a la mesa de diálogo "Retos para mejorar las capacidades de las instituciones de procuración de justicia en la forma de terminación de la investigación denominada "archivo temporal", como parte del seminario "Acciones para el fortalecimiento de la justicia penal en México", que realizó la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS México) en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

El evento estuvo moderado por Arturo Piñeiro, líder de proyectos de Justicia del IMCO, contando con la participación de los panelistas: Clara Santos Melo, pasante en Derecho del IMCO, Verónica Berber, profesora del ITAM, Estefanía Medina Ruvalcava, cofundadora de TOJIL, María Novoa, consultora independiente de diversas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales y Gerardo Márquez Guevara, titular de la Fiscalía General del estado de Coahuila.

A manera de bienvenida y para iniciar la reflexión, Arturo Piñeiro enfatizó que la óptima consolidación del sistema de justicia penal en México sigue siendo uno de los grandes desafíos del país, estos deben ser analizados y comprendidos no sólo desde el Derecho, sino desde diversos enfoques de atención interdisciplinarios.

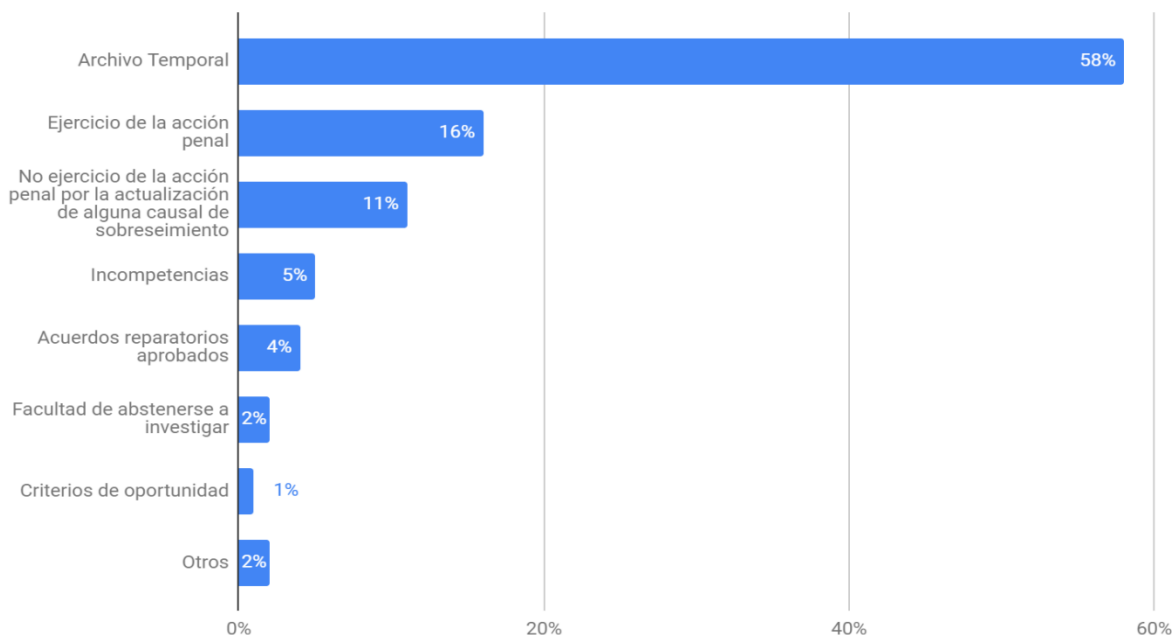
Posteriormente, y previo al desarrollo de la participación de las panelistas, Clara Santos presentó los resultados del estudio "[9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana.](#)" realizado por el IMCO en el estado de Morelos en el año 2017. Expuso que el archivo temporal es una forma de terminar la investigación provisionalmente, y se determina cuando no hay datos suficientes para esclarecer los hechos y desarrollar líneas de investigación, pero que persiste la posibilidad de reaperturar dicha investigación cuando estos existan.³³

Además, mencionó que en 2018 se reportaron un millón 901 mil 740 delitos en averiguaciones previas y/o carpetas de investigación, el 70% de estas fueron determinadas en la primera etapa de investigación. Lo que, a su vez, ha originado que, a nivel nacional, 6 de cada 10 investigaciones determinadas se encuentren en el archivo temporal. Sobre los casos de archivo temporal, en su mayoría, tuvieron una investigación poco exhaustiva, lo cual representa una problemática que subsiste desde la aplicación del sistema de justicia anterior.³⁴

³³ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). *9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana*. (México: IMCO, 2017) En: <https://imco.org.mx/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/> (Consultado el 13/10/2020)

³⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Tercera mesa del seminario. *Retos para mejorar las capacidades de investigación en la procuración de justicia*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=IKtTRWQMz-M> (Consultado el 15/10/2020)

FORMAS EN LAS QUE SE DETERMINAN LAS INVESTIGACIONES



Fuente: Inegi, "Resultados del noveno Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019", *Comunicado de Prensa número 500/2019*, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/CNPJEstatal2019.pdf>

Por último, señaló que el estudio de análisis de entrevistas y expedientes de Morelos, evidenció que el uso del archivo temporal oculta la ineficiencia de las fiscalías y el rezago de expedientes, problemas de fondo ocasionados por la insuficiencia de personal en esta institución, ya que provoca una sobrecarga de trabajo, que además está acompañada por otras problemáticas como la falta de infraestructura para desempeñar las labores de investigación, la deficiente capacitación de los agentes de procuración de justicia, y el escaso trabajo coordinado entre agentes del ministerio público, policías de investigación y peritos.³⁵

A dicho análisis, siguió la participación de Estefanía Medina, quien expresó que, con los datos presentados por el IMCO, se demuestra la claridad del problema que enfrenta México el cual podría definirse como un sistema completo de impunidad generalizada, donde sus herramientas legales solamente se modifican y articulan para seguir operando bajo la misma impunidad.³⁶

Señaló que muy pocos de los delitos ocurridos tienen el inicio de una investigación, y de ellos, igualmente pocos son los cuales tienen una resolución de fondo. Lo más grave que refirió detectar en el uso del archivo temporal, es la ausencia de una resolución y de la reparación del daño para las víctimas. También mencionó que existe una disparidad en las entidades federativas, para saber cuáles son las reglas y requisitos para determinar archivo temporal. Además, mencionó que existe un nulo

³⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Tercera mesa del seminario. *Retos para mejorar las capacidades de investigación en la procuración de justicia*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=IKtTRWQMz-M> (Consultado el 15/10/2020)

³⁶ *Ibíd*

porcentaje de impugnaciones por las víctimas ante un Juez de Control, cuando es determinado un caso bajo esta figura.³⁷

En ese mismo sentido, señaló la ausencia de indicadores claros sobre cuáles de los casos fueron determinados como archivo temporal, y después se reactivaron. Sugirió que pareciera que, por todo lo anterior, se espera a la prescripción de los casos para no realizar una investigación efectiva. Asimismo, enfatizó que existen delitos en donde nunca debería permitirse el uso del archivo temporal, por ejemplo, aquellos como la violencia familiar o la corrupción.³⁸

También recordó la importancia de seguir en la consolidación del sistema de justicia penal, en cuanto a modelos de gestión como la Unidad de Imputado Desconocido, la cual podría administrar el archivo temporal, y que su función sea que exclusivamente revisar si se agotaron efectivamente las líneas de investigación, recopilar datos para generar patrones delictivos como por ejemplo en casos de robo, y que así se logren crear casos más contextuales. Sin embargo, reconoció que, en la práctica, aun tomando estas medidas, el archivo temporal sigue siendo lo mismo. Es decir, pocos casos son los que salen o se reactivan, debido a que todavía son pocas las políticas para atender los casos que van al archivo temporal.³⁹

Entre las propuestas que la panelista vertió se encuentran el uso de figura distinta al archivo temporal, como es el criterio de oportunidad, para que la víctima sí vea reparado el daño, por otra parte, la homologación de criterios del uso de archivo temporal a nivel nacional, y finalmente, crear indicadores para conocer el tratamiento que dan las Procuradurías y fiscalías a estos casos.⁴⁰

Por otra parte, Verónica Berber compartió que consideraba que la pacificación del país se dejaba en manos de la fuerza pública únicamente, dejando a un lado la importancia del papel del Sistema de Procuración de Justicia, el cual realiza el trabajo medular para la ciudadanía.⁴¹

Añadió que la mayor parte de las víctimas no sabe por qué sus casos terminan en archivo temporal, debido a que los métodos de trabajo de las fiscalías son ineficientes, bajo lo que denominó "el ritual de los oficios", es decir, donde se ordenan diversos actos y giran diversos oficios, mismos que los agentes del ministerio público saben necesarios para que se puedan determinar cómo archivo temporal los casos a su cargo. Lo que conlleva, a que el objetivo de los actos que realizan no es que se esclarezca el delito para las víctimas, más bien aseguran el papeleo necesario para llevar las carpetas de investigación a archivo temporal, su apuesta es la prescripción de los delitos.⁴²

Refirió que de manera urgente e inmediata para solucionar lo anterior, podría ser redefinir las tareas que suceden en la fiscalía, priorizar la investigación de delitos cometidos con medios violentos, y que la policía de investigación y los servicios periciales trabajen de manera conjunta, mientras que el

³⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Tercera mesa del seminario. *Retos para mejorar las capacidades de investigación en la procuración de justicia*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=IKtTRWQMz-M> (Consultado el 15/10/2020)

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

ministerio público realice su actividad como fiscal, es decir, que coordine la actividad investigativa, para que los casos puedan ser judicialmente sustentables.⁴³

A su vez, explicó que esto puede realizarse a través de un plan de investigación, que implique fijar metas concretas y específicas que aseguren resultados a corto plazo, así como determinar estrategias y directrices de investigación. Comentó que este tipo de plan hasta ahora no existe, porque los operadores del sistema de justicia han trabajado de manera descoordinada, individual y con pobres resultados. Enfatizó que, para llevar a cabo este plan de trabajo, el fiscal y la policía de investigación deben responder a un esquema que se base en los objetivos de qué quiero demostrar, cómo voy a lograrlo y con qué recursos cuento para lograrlo.⁴⁴

También recomendó que debe cumplirse un ciclo, es decir, elaborar y agotar hipótesis que deben generarse y ser dinámicas, e irse depurando para facilitar el siguiente paso del proceso investigativo, que permita acceder a una decisión judicial.⁴⁵

Apuntaló que para que ocurran dichas propuestas, en el caso de agentes del ministerio público, se requiere su certificación, ya que hasta ahora los esfuerzos de capacitación no han sido suficientes, además de que tengan una capacitación igual de robusta tanto en derecho procesal como en derecho sustantivo en materia penal, y en Derechos Humanos. Además, debe contemplarse que se cuente con habilidades, no sólo de litigación, sino de coordinación de investigaciones.⁴⁶

Posteriormente, María Novoa refirió que, existen usos y abusos de figuras jurídicas que permite el sistema, y que representan riesgo de impunidad. Añadió que el uso del archivo temporal en gran medida, no está mal, es una herramienta del ministerio público, e incluso puede ser legítima para la gestión dentro de las fiscalías.⁴⁷

Consideró además, que es problemático el uso del archivo temporal, en cuanto viene a suplantar la institución jurídica de reserva del anterior sistema de justicia, en donde los casos eran llevados a reserva temporal porque no había datos para la investigación y ahí se quedaban. Además, añadió que el archivo temporal, tiene otra naturaleza para su estudio, y pese a eso, se dejan prescribir los casos, y que aún peor, prescriben casos de alto impacto, como secuestro, homicidio y violencia familiar.⁴⁸

También recordó que hay salidas por acuerdos reparatorios o mecanismos alternativos para la solución de conflictos que apenas llegan al 5% como promedio nacional, cuando en las fiscalías locales donde del 100% de casos que entra a dichas fiscalías, el 50% o 60% de los delitos podrían salir por la

⁴³ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Tercera mesa del seminario. *Retos para mejorar las capacidades de investigación en la procuración de justicia*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=IKtTRWQMz-M> (Consultado el 15/10/2020)

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

resolución alternativa de conflictos y de salidas anticipadas, las cuales son figuras que no se están empleando.⁴⁹

Identificó como los principales problemas en la materia⁵⁰:

1. Falta de operación sistémica entre la seguridad pública y la procuración de justicia, es decir, no hay una articulación de estos aspectos. Todo se ve de manera parcial, no hay evaluaciones organizadas y homogéneas. Señaló que las policías criminales deberían de alinearse a planes de persecución penal, a nivel federal y local.

2. Hay problemas estructurales en el funcionamiento de la fiscalía: hay que definir y asegurar que policías de investigación y servicios periciales desarrollen las investigaciones, y que los agentes del ministerio público conduzcan jurídicamente las acciones de investigación, para así, integrar equipos que respondan a las necesidades que existen en las fiscalías.

3. Deficiencia en el uso y generación de la información, es decir, actualmente hay una grave fragmentación en las áreas de la fiscalía, lo que ocasiona la ausencia de sistematización de información para la toma de decisiones, en ocasiones es por la falta de infraestructura tecnológica. Todas las decisiones en la fiscalía generan información la cual debe ser completa y de calidad, para que sirva en la investigación.

En la última intervención del panelista Gerardo Márquez, precisó que no es nuevo el celo profesional que existe en las autoridades de seguridad y las de procuración de justicia. Por su parte, expresó que ha propuesto en las conferencias de procuración de justicia que se considere como política pública la coordinación de dependencias.⁵¹

Comentó que, en el estado de Coahuila hay un problema de seguridad pública, un gran índice de delitos de alto impacto como homicidio y secuestro, y cuando hay delitos de homicidio relacionados con el crimen organizado hay muy poca información para investigar, ya que las mismas víctimas directas están relacionadas con esas bandas delincuenciales, y los familiares prefieren no aportar datos de prueba cuando notan que detrás de esos delitos está la delincuencia organizada.⁵²

Señaló que los casos de robo suelen ser por cuestiones de extravío de celulares y las compañías de celulares exigen que sea presentada la denuncia, lo cual no permite que existan elementos para investigar. También reconoció que existen agentes del ministerio público que usan el archivo temporal para elevar su productividad y quitarse trabajo, y en lugar de apostarle a la pausa en la investigación, se le apuesta a la prescripción.⁵³

⁴⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Tercera mesa del seminario. *Retos para mejorar las capacidades de investigación en la procuración de justicia*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=IKtTRWQMz-M> (Consultado el 15/10/2020)

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.*

Asimismo, mencionó que el reto que tienen las fiscalías es encontrar y mejorar la reglamentación que tienen los estados de la república para utilizar la herramienta del archivo temporal, la cual debe ser excepcional y sólo cuando no existan diligencias que puedan aclarar el delito y la participación de alguien en particular.⁵⁴

Añadió que desde la fiscalía de Coahuila apuesta a la capacitación y especialización de los ministerios públicos, las mesas de investigación en homicidio y robo se especializan en atender estos temas, y no mandan casos a archivo temporal, además de que, con estas, se permite una mejor supervisión de su trabajo.⁵⁵

Agregó que en 2012 existían muy pocos detenidos en los casos relativos a homicidios, y que actualmente la mayoría de estos delitos tienen a un imputado detenido y vinculado a proceso como responsable, en ese sentido también añadió que igualmente se ha hecho uso del proceso abreviado para que por lo menos el imputado pase un tiempo encarcelado, en el caso de delitos graves.

La mesa concluyó con una sesión de preguntas y respuestas en la que todos los panelistas de manera opcional brindaron nuevamente sus puntos de vista y consideraciones de respuesta, las siguientes son ejemplo de algunas de ellas⁵⁶:

1. Si se han generado nuevos modelos y de cualquier forma el sistema sigue siendo deficiente, ¿no sería necesario buscar un sistema de justicia totalmente diferente en lugar de buscar mejorar este sistema fallido?

Estefanía Medina respondió que hasta ahora lo que se ha hecho es simular, y así tengamos este u otro sistema, no cambiará hasta que se deje de simular que se hagan cosas que en realidad no existen. Hay una gran disparidad en lo que dicen las leyes y en lo que hacen las personas en la realidad. Añadió que es momento de exigir que se cumpla la ley, que se apliquen los modelos que deben aplicarse y que se cambien las formas de hacer las cosas.

En ese mismo sentido, María Novoa comentó que cualquier sistema va a ser lo mismo, pero se tienen identificados por lo menos cinco sistemas de justicia penal que están funcionando relativamente bien en el país, si bien falta su mejora, funcionan y generan resultados. Puntualizó que hay que apostar por las buenas prácticas, por lo que sí se está haciendo.

2. ¿En qué estados se están teniendo buenas prácticas?

María Novoa, respondió que Querétaro tiene un modelo llamado "Cosmos", además un buen nivel de demanda diferenciada, es decir, criterios de priorización y canalización de los casos, y además interconectan la seguridad pública con las fiscalías a través de la actuación de la policía preventiva y estatal. Otros estados ejemplo son Chihuahua, entidad que inició la implementación del sistema penal acusatorio en el país, y tiene buenas prácticas en su unidad investigativa; también Nuevo León,

⁵⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Tercera mesa del seminario. *Retos para mejorar las capacidades de investigación en la procuración de justicia*, (México: Imco ITAM, KAS, 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=IKtTRWQMz-M> (Consultado el 15/10/2020)

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

Yucatán, y Coahuila. En el caso de Coahuila, refirió que es uno de los estados que mejor ha materializado el modelo de los tres pisos para operar y lograr procesar la demanda de labores.

Como reflexión final, Gerardo Márquez agradeció por la invitación a la discusión y al diálogo, esperando que exista una articulación entre los demás temas de las mesas anteriores.

Asimismo, Verónica Berber añadió que a sus alumnas y alumnos trata de compartir la reflexión de que se requieren a buenas y buenos abogados, pero también ciudadanos conscientes, y reconoció a este espacio fue una oportunidad para ello.

María Novoa, aclaró que para mejorar el sistema de justicia no son los cambios legales la solución, sino fortalecer las instituciones, generar políticas públicas efectivas y que se tomen decisiones eficaces, lo cual debe de complementarse con voluntad política.

4. Conclusión

Dentro del análisis expuesto es posible vislumbrar que el funcionamiento del sistema de justicia penal mexicano continúa enfrentándose a grandes desafíos como son las deficiencias en el trabajo de algunos operadores del sistema, la falta de herramientas y capacidades profesionales e institucionales las cuales representan factores que abonan a la impunidad en el país.

Ante ello, surge la necesidad de reflexionar, proponer e implementar políticas públicas que contribuyan a la consolidación de este aspecto fundamental dentro del Estado de Derecho. En ese sentido, el seminario "Acciones para el fortalecimiento de la justicia penal en México", realizado por la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS México) en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), tuvo como objetivo dialogar y conjuntar sinergias de la sociedad civil, academia, y gobierno, en torno a tres de las más importantes problemáticas dentro del sistema de justicia penal en México: los obstáculos en la denuncia del delito, la figura del asesor jurídico victimal en el proceso penal, y el uso de la institución de archivo temporal en las investigaciones.

En el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), entendemos la urgente necesidad de trabajar en la mejoría de las capacidades institucionales para el acceso a la justicia en las entidades federativas ya que son ellas las que atienden el grueso de la actividad delictiva del país. En ese contexto, desde el IMCO se implementó una metodología robusta denominada Jurimetría, que tiene por objetivo generar datos nuevos a partir de evidencia empírica documentada desde el análisis de expedientes reales para medir el desempeño e implementación del sistema de justicia penal.

Reconociendo que los retos en esta materia no distinguen entidad federativa, y gracias a la disposición y voluntad de la Fiscalía General del Estado de Morelos, en el año 2015 se llevó a cabo un ejercicio de investigación profundo, en donde interactuamos con la ciudadanía; agentes del ministerio público; peritos; policías ministeriales o de investigación, de seguridad pública estatal; y defensores públicos con años de valiosa experiencia como operadores de justicia.

Este muestreo representativo nos permitió valorar el impacto que tuvo el nuevo sistema de justicia penal desde el enfoque de la procuración de justicia; así como identificar y proponer las áreas de oportunidad que persistían aún después de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2008, y es de este de donde fueron seleccionados los temas que fueron discutidos en las mesas de estos seminarios.

En la primera mesa, la denuncia fue reconocida como el punto de partida para echar a andar el andamiaje institucional y legal que permite obtener a las víctimas, verdad, reparación y justicia respecto a los hechos que laceraron su integridad o patrimonio. Para ello, resultó fundamental reflexionar sobre las necesidades que hoy las instituciones de seguridad y procuración de justicia enfrentan para atender de manera garantista y apegada a la ley las denuncias ciudadanas, así como la forma en las que pueden fortalecerse y logren recobrar la confianza de la sociedad.

Por consiguiente, fueron reconocidas diversas problemáticas, una de ellas fue la falta de certeza que consideran las víctimas al presentar una denuncia, debido a que hasta ahora persiste la ausencia de credibilidad sobre el futuro de la investigación, ya que, en la práctica, se trata a la víctima como si

estuviera en la obligación de demostrar su calidad como tal. Este es el caso, por ejemplo, en la falta de una interpretación amplia del concepto de víctima, principalmente en delitos donde el bien jurídico que protegen, es colectivo.

Ante lo anterior, se vertieron como soluciones, el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades investigadoras, especialmente en la policía que realmente investigue y que esté especializada en atención a víctimas. También fue propuesto que los Tribunales Federales deben redefinir el concepto de víctima para que se ajuste a las necesidades actuales, de no ser así le estarían fallando a la sociedad.

Otro problema detectado por los panelistas fue la falta de capacidades y pericia que tienen los funcionarios de las fiscalías para poder armar un caso, por ejemplo, en las solicitudes de acceso a información que se solicitan como actos de investigación.

Ante ello, se planteó como una posible solución la creación de estándares e indicadores para evaluar efectividad del sistema de justicia, debido a la ausencia real de detección de las necesidades de capacitación en las fiscalías. Especialmente para sistematizar casos de éxito y fracaso en las actuaciones del ministerio público y así detectar en dónde existe la necesidad de fortalecimiento.

Haciendo, además, evaluaciones diferenciadas dependiendo del tipo de delitos que se trate, y que por sus características exigen al ministerio público una capacitación o profesionalización de especial nivel.

Por otra parte, se identificó como otra problemática que persiste desde el anterior sistema penal mixto inquisitivo a la falta de cumplimiento de la ley en su totalidad, por ejemplo, en las labores del ministerio público y la policía de investigación. Lo anterior, debido a que actualmente mucho de ese tiempo considera que es invertido en labores administrativas, muy ajenas a sus atribuciones legales.

Se determinó que el sistema de justicia actual ofrece un sistema de eficientización del tiempo en el trabajo de los jueces, en donde se encamina a que se dedique directamente a administrar justicia. Dicho esquema debiese ser replicado para otros de los operadores de justicia como son agentes del ministerio público y policías de investigación.

En conclusión a la primera mesa, se señaló que las mejoras que requiere el sistema de justicia penal para la atención de las denuncias son en términos operativos más no legales, ya que la experiencia de los usuarios del sistema de justicia, denotan que los ajustes deben ser aquellos encaminados a cesar la corrupción, dotar de mayores capacidades y recursos a los operadores del sistema, y aumentar las pericias de los operarios jurídicos de la fiscalía.

En un segundo momento, la mesa que analizó la figura del asesor jurídico para el acompañamiento a las víctimas resaltó que este funcionario es términos legales representa un pilar fundamental en nuestro sistema criminal. Esta figura debe ser materializada en un profesional del Derecho, con experiencia técnica y operativa para llevar a cabo tareas de fiscalización respecto a los actos de investigación dirigidos por el ministerio público, la calidad en las actuaciones de la policía de investigación, así como los criterios tomados en cuenta para la dictaminación por parte de los agentes de servicios periciales; todo ello como representante y defensor de los derechos e intereses de la víctima en el todo el cauce procedimental.

Por lo anterior, se hizo énfasis en el estatus de abandono en el cual se encuentra hoy esta figura. Los panelistas invitados refirieron que las víctimas en México han sido históricamente un testigo mudo, y si bien el actual sistema de justicia penal reconoce a las víctimas no únicamente como alguien que

proporciona su testimonio, sino como un sujeto dotado de derechos dentro del proceso, la falta de información que se proporciona a las víctimas sobre los procesos de sus casos anula las posibilidades con las que cuentan para fiscalizar o impugnar los actos de investigación o determinaciones realizadas por el ministerio público.

Los panelistas refirieron que se requiere la promoción de derechos humanos de las víctimas no únicamente por parte de los operadores del sistema de justicia, sino también que las víctimas mismas puedan decidir de manera informada optar por mecanismos alternos de solución de controversias para dar fin o continuidad a su proceso; además de poder coadyuvar con la fiscalía, presentando actos de investigación o sus propios datos de prueba, o en caso de acciones negligentes por parte de la autoridad, tener la posibilidad de actuar en contra de las determinaciones por la autoridad ministerial, a través de una audiencia de control constitucional.

También fue expresado que, si bien la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es la principal institución en prestar medidas de ayuda, asistencia de reparación integral y medidas compensatorias, actualmente existe una urgente necesidad de reforzar las asesorías locales como medida primordial para comenzar a resolver el problema de la falta de protección de los derechos de las víctimas a nivel local. Lo anterior, ya que la ausencia de que no existan comisiones locales sólidas en la materia, conlleva como consecuencia el desequilibrio procesal entre víctima e imputado, lo cual puede derivar en una posible revictimización.

Por último, fue reconocida la falta de propuestas integrales para las víctimas, ya que hasta ahora las medidas estatales tienen una visión de apoyo humanitario y no se encuentran encaminadas a un aspecto fundamental para la sociedad, como es la reconstrucción del tejido social, es por ello, que la propuesta fue la creación de políticas públicas en este sentido.

A propósito del último tema analizado en este seminario, se indagó sobre la figura jurídica llamada archivo temporal, la cual permite a los agentes del Ministerio Público poder cesar la investigación de manera provisional hasta allegarse de nueva información que permita la continuación y desarrollo de dicha investigación. Esta figura jurídica ha sido usada de manera indiscriminada por las instituciones de procuración de justicia, quienes al no desarrollar investigaciones serias y exhaustivas encaminadas a construir una verdad jurídica para las víctimas y la sociedad, utilizan esta forma de determinación en sus investigaciones para guardarlas sin que, más adelante, se pueda indagar nuevos datos o indicios que esclarezcan el delito, o bien, sin utilizar la información que existe en esos casos archivados para poder desarrollar patrones o contextos delictivos para determinados delitos.

Fue precisado que el uso del archivo temporal representa una problemática clave en la procuración de justicia, ya que su presencia oculta la ineficiencia de las fiscalías y el rezago de expedientes. Estos problemas de fondo son ocasionados por la insuficiencia de personal en las fiscalías ya que provoca una sobrecarga de trabajo que, en conjunto con problemáticas como la falta de infraestructura para desempeñar las labores de investigación, la falta de capacitación, así como, el escaso trabajo coordinado entre agentes del ministerio público, policías de investigación y peritos.

Se identificó que el uso de esta figura tiene como origen el abandono al fortalecimiento del sistema de procuración de justicia, que se encarga de un trabajo medular para la ciudadanía, ya que el Estado ha puesto por encima las tareas de seguridad pública frente a la procuración de justicia. En ese sentido, se manifestó la necesidad de que en las conferencias de procuración de justicia se considere como política pública la coordinación de dependencias de seguridad pública y de procuración de justicia.

Otra problemática identificada en esta mesa fue que el método de trabajo de las fiscalías en donde se ordenan diversos actos y giran diversos oficios como actos de investigación mismos que, los agentes del Ministerio Público saben necesarios para que se puedan determinar cómo archivar los casos a su cargo, y no resolverlos.

Para solucionar dicha falta de eficacia y eficiencia en las fiscalías, podría comenzarse por redefinir las tareas realizadas para la investigación; así como priorizar la atención en delitos cometidos con medios violentos; promover mayor coordinación entre la policía de investigación y los servicios periciales para que estos trabajen de manera conjunta; y fortalecer la actividad del ministerio público como coordinador de la actividad investigativa, para que así los casos puedan ser judicialmente sustentables.

Se enfatizó, por una parte, que, para llevar a cabo este plan de trabajo, el fiscal y la policía de investigación deben actuar bajo los objetivos de qué quieren demostrar, cómo van a lograrlo y con qué recursos cuentan para lograrlo. También se recomendó el cumplimiento de un ciclo dinámico, en la elaboración y agotamiento de hipótesis, para que su depuración facilite el siguiente paso del proceso investigativo.

Por otra parte, también fue mencionado que se requiere la certificación de agentes del ministerio público, ya que hasta ahora los esfuerzos de capacitación han sido insuficientes. Debe asegurarse que cuenten con las capacidades en derecho procesal y derecho sustantivo en materia penal, así como en Derechos Humanos, así como habilidades no sólo de litigación, sino de coordinación de investigaciones.

En el mismo orden de ideas, otra problemática analizada fueron los pocos casos que salen o se reactivan después de ser enviadas al archivo temporal, y su relación con la figura de reserva que existía en el sistema de justicia anterior, en donde los casos eran llevados a su reserva temporal porque no había datos para la investigación y ahí se quedaban. Para evitar que esta práctica errónea continúe, se sugirió insistir en la consolidación de modelos de gestión como las unidades de imputado desconocido, la cual podrían administrar el archivo temporal, al ser su función exclusiva la de revisar si se agotaron efectivamente las líneas de investigación de los expedientes y recopilar datos para generar patrones delictivos.

También se presentaron propuestas como el uso de la figura de criterio de oportunidad para sustituir en todos los casos el uso del archivo temporal, ya que así se permite a la víctima la reparación del daño. Así como la homologación de criterios del uso de archivo temporal a nivel nacional; y crear indicadores para conocer el tratamiento que dan las procuradurías y fiscalías a estos casos.

Como reflexión final, la consolidación del sistema de justicia penal requiere de voluntad política, presupuesto y operadores comprometidos y capaces de enfrentar una sociedad que día a día, clama por una verdad jurídica que se traduzca en justicia. Pensar lo contrario, alimenta la impunidad y abre la puerta a que nuestros gobernantes continúen pensando que, aumentando penas, enviando provisionalmente personas a la cárcel de manera automática (prisión preventiva oficiosa), es la única fórmula para terminar con el fenómeno delincencial en nuestro país.

5. Bibliografía

Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), NUEVE AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana, México: Imco 2017, Sitio Web: <https://imco.org.mx/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/>

Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Primera mesa del seminario. "Retos para la implementación efectiva de la denuncia ciudadana", México: IMCO, 2020, Sitio Web: <https://www.youtube.com/watch?v=UavgmkhqOsA>

Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Segunda mesa del seminario. "Retos sobre la función del asesor jurídico de la víctima en la fase inicial de investigación", México: IMCO, 2020, Sitio Web: <https://www.youtube.com/watch?v=FDy09NscJsg>

Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Tercera mesa del seminario. "Retos para mejorar las capacidades de investigación en la procuración de justicia", México: IMCO, 2020, Sitio Web: <https://www.youtube.com/watch?v=IKtTRWQMz-M>



INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.



KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG MÉXICO



