|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| https://pbs.twimg.com/profile_images/412632169542991872/ffvXDsLX.jpeg |  | |
| **Trabajo final perteneciente a la materia estadística administrativa, perteneciente a la Maestría en Línea en Administración y Políticas Públicas, por el Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas A.C.** | | **TRABAJO FINAL** |

**ESTADÍSTICA ADMINISTRATIVA**

**Docente: Mtro. Enrique Antonio Paniagua Molina.**

**Maestrante: Rocio Guadalupe Cervantes Cancino.**

**Í N D I C E**

**INTRODUCCIÓN 3**

**PROBLEMA  DE INVESTIGACIÓN  8**

**OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN 8**

**VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN 8**

**ACERCAMIENTO A LA METODOLOGÍA CUANTITATIVA 9**

**– CUALITATIVA.**

**CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE 55**

**CADENA IMPUNE Y PRISMA DE IMPUNIDAD** **61**

**CONCLUSIÓN 67**

**BIBLIOGRAFÍA 75**

**Introducción**

*“Nunca se hallan mejor administrados los servicios públicos que cuando la recompensa sigue al desempeño efectivo y se halla ajustada a la diligencia empleada en el cumplimiento.”*

***- Adam Smith -***

El gobierno, como parte fundamental del Estado, puede entenderse como la estructura que dirige, administra, reproduce y cuida la aplicación de las reglas formales o institucionales. Entre los Poderes que conforman el Estado, se encuentran el Ejecutivo y el Judicial; el primero se consolida a través de la administración pública que tiene a su cargo las tareas asociadas con la gestión de recursos y la provisión de servicios a la población. Este Poder también tiene a su cargo la seguridad pública, la procuración de justicia y los servicios relacionados con el sistema penitenciario. El Poder Judicial por su parte, es responsable de impartir justicia conforme a las leyes establecidas por el Poder Legislativo, reconocido como el tercer pilar en la estructura del Estado.

Para alcanzar mayores niveles de desarrollo es necesario que las instituciones del Estado ejerzan sus funciones de manera efectiva y eficiente, tomando mejores decisiones, con base en información adecuada. En este sentido, la información estadística se convierte en un elemento indispensable, no sólo para conocer y evaluar las características de la gestión y el desempeño de la acción gubernamental, sino también para el diseño, implementación, y monitoreo de las políticas públicas.

Las administraciones públicas estatales, enfrentan el reto y compromiso de brindar la atención y los servicios, que corresponden a su ámbito de gobierno, a la población que habita en sus entidades y municipios. En los últimos tres años, se contaron 2 mil 189 instituciones integradas por más de 1 millón 678 mil 528 personas que servirían a una población mayor de 112 millones de habitantes. El personal en las administraciones públicas estatales se concentró en mayor medida en las funciones de educación básica y media superior, salud y seguridad pública. A pesar de su importancia para la gestión, solo 24 administraciones públicas estatales dispusieron de un Programa de Desarrollo legal y 21 contaron con un programa de Desarrollo Económico para la implementación del nuevo sistema integral de administración de justicia.

En lo que respecta a la seguridad pública, los resultados revelaron que, en los últimos dos años, las instituciones estatales se enfrentaron al reto de proteger a una población conformada por mayor de 116 millones de habitantes, a través del trabajo de 380 mil 286 personas con funciones de seguridad pública 200 mil 678 de éstas colaboraban en los gobiernos estatales y 179 mil 608 en los municipales. Asimismo, las instituciones de seguridad pública o sus homólogas en los gobiernos estatales, reportaron más de 1 millón 294 mil 733 intervenciones de la policía, de las cuales, poco más de la cuarta parte (345 mil 236) fueron notificadas ante el Ministerio Público o ante los Jueces Cívicos o Calificadores.

Por su parte, las Procuradurías Generales de Justicia estatales, reportaron el inicio o apertura de 1 millón 661 mil 437 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación, en alguna de las 3 mil 750 agencias del Ministerio Público, a cargo de estas instituciones. Para realizar las acciones derivadas de la apertura de éstas investigaciones (recolectar evidencia, cumplimentar órdenes de aprehensión u otras), las procuradurías estatales contaron con 9 mil 115 policías judiciales o ministeriales. Las autoridades de estas instituciones también reportaron que, del total de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación abiertas, en casi la tercera parte (386 mil 984) se contó con un presunto responsable.

Uno de los procesos más importantes para la construcción de una cultura de la seguridad es contar con un orden jurídico sólido, de comprensión accesible para todos y que sea respetado por la Comunidad.

En el México de la segunda década del siglo XXI existe, al menos en la doctrina y en la Constitución, un nuevo Orden Jurídico Penal que permite el diseño de una nueva forma de hacer Justicia, el cual se basa en varios principios de los que destacan: El Derecho al Debido proceso, la Presunción de Inocencia, La inmediación y concentración Procesal y el Juicio Oral Público y Abierto basado en un Sistema Adversarial.

Este proceso de transformación jurídico penal inició con la publicación de las reformas constitucionales en materia penal, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en su edición del 18 de junio de 2008.

Como todo proceso de implantación, este debe ir acompañado por la construcción de una cultura que le permita crecer en terreno fértil, donde la difusión y la construcción del conocimiento sean paulatinas, con el objeto de que el nuevo derecho penal acusatorio comience a ser implantado exitosamente en nuestro país.

Sin embargo, se ha advertido a lo largo de la observación cautelosa y prudente de las actividades académicas realizadas en diversas partes del país, en lo que va del presente año, que los alcances de las estrategias que hasta ahora se han aplicado son limitadas, que existen regiones y estratos sociales que no cuentan con acceso alguno a las innovaciones del nuevo sistema penal acusatorio y que los programas de capacitación están restringidos a sectores socioeconómicos pudientes y con capacidades para pagarse una educación privada así como a funcionarios públicos con acceso previamente seleccionado por los departamentos especializados de Recursos Humanos o su vinculación con las áreas políticamente vinculadas con el nuevo sistema de Justicia Penal. Es decir, no todos tienen acceso a la capacitación especializada ni a la certificación por méritos – práctica creada por la Secretaría Técnica para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación – de instructores afines al proyecto referido.

Asimismo, también se ha encontrado que se ha soslayado la importancia de las nuevas tecnologías para la enseñanza del sistema penal acusatorio, puesto que la construcción del conocimiento para la difusión de la Reforma Constitucional en Materia Penal no recibe ni el apoyo y el financiamiento debido y más aún, en materia de Educación Abierta y a Distancia, la cual se encuentra orientada hacia el soporte de políticas públicas en aras al financiamiento de instituciones de Educación Superior.

.

**PROBLEMA  DE INVESTIGACIÓN**

“Que tan factible ha resultado la aplicación del sistema penal acusatorio en los Estados Unidos Mexicanos, desde la perspectiva de la la eficiencia de los impartidores de justicia como resultado de la impunidad.”

**OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN**

Identificar si el colapso del nuevo sistema de administración de justicia integral penal acusatorio ha sido causado por la insuficiencia de impartidores de justicia, el cual ha generado la impunidad en el país.

**VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación y el estudio del presente proyecto son viables, pues se dispone del recursos necesarios para hacerlo, esto porque la implementación del nuevo sistema integral de administración de justicia es una prioridad para el estado mexicano, dado a la nueva evolución de la administración de justicia en los países con los que tiene convenio de colaboración. Así mismo se obtendrá apoyo de todas y cada unas de las asociaciones e instituciones gubernamentales y civiles que se dedica a evaluar los estándares de administración y eficiencia en la función de administración de justicia.

 \* **ACERCAMIENTO A LA METODOLOGÍA CUANTITATIVA – CUALITATIVA.**

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, constituye una de las enmiendas más amplias del sistema de justicia penal mexicano realizada en los últimos tiempos, tanto por el número de artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformados, 10 preceptos, como por los nuevos conceptos, instituciones y procedimientos que incorpora: auto de vinculación a proceso, medios alternos de solución de conflictos, criterio de oportunidad, ejercicio privado de la acción penal, jueces de control, de juicio oral, de ejecución de penas, entre otras figuras.

La envergadura de la reforma constitucional en materia penal representa no sólo un parte-aguas en los sistemas de procuración e impartición de justicia, sino un verdadero cambio de paradigma que todos los actores que conforman un Estado democrático de Derecho debemos asumir con responsabilidad y compromiso.

Los artículos transitorios segundo y tercero del Decreto mencionado establecen los lineamientos temporales para la entrada en vigor en nuestro país del sistema procesal penal acusatorio, que ocurrirá cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años. En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio.

Como es sabido, el sistema acusatorio, en esencia dialéctico, es un modelo contrapuesto al inquisitivo, que tiene su base en el principio de autoridad. Remitiéndonos a autores clásicos como Stübel, Feuerbach y a más recientes como Lang-Hinrichsen, y Kai Ambos, recordamos que el sistema inquisitivo partía, precisamente, en inquisición general del delito, para después aproximarse a la figura del autor, al cual se le debía imputar el delito en inquisición especial.

En consecuencia, el juez inquisitivo, cuyas funciones eran las de investigar y enjuiciar, tenía que confirmar, en primer lugar, la comisión del delito en su manifestación externa, para poder dirigirse con posterioridad al auctor delicti.

Esa antítesis entre el hecho y la autoría sólo podía resolverse, por regla general, a través de la confesión del reo, dado que la constatación de la culpabilidad requería, al menos, la confirmación por dos testigos, que rara vez conseguía ser presentada.

Esta concepción del proceso fue abandonada con la adopción de un nuevo modelo procesal regido por el principio acusatorio. En éste, se separaban las fases de instrucción y enjuiciamiento y, por ello, el juez encargado de juzgar ya no se ocupaba de la investigación del delito y del autor, sino que esa función estaba encomendada al instructor que debía definir al autor del delito por lo averiguado. Así, se dejaba al juez la labor de subsunción de los hechos acusados en el tipo.

El juez inquisitivo debe encontrar al autor de los hechos. El juez de sentencia acusatorio, recibe al acusado ya identificado como tal por otro juez.

Al respecto, en una conferencia dictada en el Ciclo Proceso y Democracia en febrero de 1952 en la Universidad Nacional Autónoma de México, el gran jurista Piero Calamandrei cinceló el espíritu que contrasta a ambos paradigmas: “en el proceso dialéctico la sentencia es la consecuencia, incierta hasta el final, del desarrollo del proceso; en el proceso totalitario el desarrollo del proceso es la consecuencia de la sentencia ya acertada desde el principio”.

Por su parte, la oralidad es el medio por excelencia para poner en marcha los principios rectores del sistema acusatorio. Así, el proceso penal estará presidido por la idea de debate, de controversia, de contradicción, de lucha de contrarios y será la síntesis dialéctica de la actividad de las partes encaminada a velar por los intereses que representan.

El proceso será un diálogo abierto entre los diversos actores que confrontarán por el predominio de lo que consideran es la verdad procesal. Gracias a la reforma, la trascendencia de la labor de los jueces tendrá una preeminencia sin precedentes en México. El cambio de paradigma, cada vez más cercano en el horizonte, de un sistema inquisitivo a otro acusatorio, es revolucionario y equivalente al que se dio en la ciencia, al transitar de las férreas y monológicas leyes de la física clásica a los principios, más dialógicos, interactivos y tolerantes de la física cuántica.

La Reforma está provocando una renovación en la forma de entender el sistema de justicia penal por parte de sus diversos operadores, haciendo necesario dejar atrás las diversas prácticas ineficientes y autoritarias propias del sistema inquisitivo mixto vigente aún en la mayoría de las entidades federativas y en el orden federal. Para adoptar en lugar de ello, los mecanismos propios de un sistema de corte adversarial y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, según lo prevé la redacción del artículo 20 de nuestra Constitución.

Sistema procesal penal acusatorio. Su aplicación no viola el artículo 14 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia procesal no opera la aplicación retroactiva de la ley si se considera que la ley procesal está formada, entre otras, por normas que otorgan facultades jurídicas a una persona para participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento, y al estar éstas regidas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se le prive de una facultad con la que contaba. Esto, porque es en la sustanciación de un juicio regido por la norma legal adjetiva donde tiene lugar la secuela de actos concatenados que constituyen el procedimiento, los que no se realizan ni se desarrollan en un solo instante, sino que se suceden en el tiempo, y es al diferente momento de realización de los actos procesales al que debe atenderse para determinar la ley adjetiva que debe regir el acto respectivo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan.

Además, tratándose de leyes procesales, existe el principio doctrinario de que las nuevas son aplicables a todos los hechos posteriores a su promulgación, pues rigen para el futuro y no para el pasado, por lo que la abrogación o derogación de la ley antigua es instantánea, y en lo sucesivo debe aplicarse la nueva. En consecuencia, la aplicación del ordenamiento legal que establece el nuevo sistema procesal penal acusatorio sobre actos procesales acontecidos a partir de su entrada en vigor, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conflicto competencial suscitado entre jueces de proceso de distintas entidades federativas, con motivo de la incorporación a la legislación ordinaria de alguno de ellos del sistema procesal penal acusatorio.

Si en el territorio donde ejerce jurisdicción uno de los Jueces contendientes, el legislador secundario incorporó al código adjetivo el sistema procesal penal acusatorio, en acatamiento a las reformas y adiciones a los artículos 16, 17, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, pero dejó intocadas las reglas esenciales que rigen la competencia de los Jueces para conocer de los asuntos, a saber, aquel: a) del lugar donde se consuma el delito; b) que previno cuando se ejecute en distintos territorios del Estado, siempre y cuando se actualice concurso de ellos; c) que previno en tratándose de los delitos denominados continuados, permanentes, conexos; y d) que previno para los diversos delitos que se imputen a una misma persona, aunque no sean conexos (o bajo la denominación hecho considerado como delito), sin adicionar como caso de excepción a esas reglas la circunstancia de que el proceso declinado se tramitó al tenor del sistema penal tradicional vigente antes de la reforma constitucional en cita; por tanto, cuando se actualice alguna de aquellas reglas de competencia a favor del juzgador de control y juicios orales, resulta inconcuso que será éste el competente para conocer del asunto, ya que las cuestiones relativas al proceso, al tenor de lo expuesto, no inciden en los temas competenciales .

Sistema procesal penal acusatorio. Forma en que debe realizarse el análisis constitucional de una disposición del código procesal penal para el estado de Oaxaca según se impugne con anterioridad o posterioridad a la declaratoria de incorporación a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la constitución federal publicado en el diario oficial de la federación el 18 de junio de 2008.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de tres de diciembre de dos mil ocho, al conocer del amparo en revisión 334/2008, sostuvo que, respecto de la entrada en vigor de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, que atañen al sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, el Constituyente estableció dos supuestos que se contemplan en los artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reformas relativo. El citado artículo segundo señala que el referido sistema entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria respectiva, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de dicho decreto. También dispone que en el momento en que se publiquen los ordenamientos legales que sean necesarios para incorporar aquel sistema, los poderes u órganos legislativos competentes deberán emitir una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que se señale expresamente que el sistema ha sido incorporado en esos ordenamientos. Por su parte, el artículo tercero mencionado precisa que dicho sistema entrará en vigor al día siguiente de su publicación del propio decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes y que, para tal efecto, también debe hacerse la declaratoria señalada. Al respecto, la Primera Sala puntualizó: “Se trata de normas preconstitucionales; es decir, emitidas antes de la reforma constitucional. No obstante que el Constituyente haya determinado que, en tal supuesto, el sistema procesal entra en vigor al día siguiente de la publicación del decreto de reformas constitucionales, lo cierto es que la entrada en vigencia de las mencionadas reformas constitucionales, está también condicionada a la emisión de la declaratoria respectiva, pues en el último párrafo del citado transitorio, expresamente estableció dicha condicionante, en los siguientes términos: ‘Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio segundo’. En ese orden de ideas, si la legislatura, no obstante haber legislado en materia del sistema procesal acusatorio y haberlo incorporado en su legislación adjetiva penal, con antelación a la reforma constitucional, no ha emitido la declaratoria correspondiente, entonces las reformas constitucionales relativas no tienen todavía aplicación en el Estado, pues la condicionante establecida para su vigencia no ha quedado superada. En ese sentido, si la impugnación del precepto se hace con posterioridad a la declaratoria a que se refiere el artículo segundo transitorio, indudablemente que la confrontación del texto impugnado debe hacerse contra el nuevo texto constitucional. Por otro lado, si la impugnación del precepto legal se hace con anterioridad a la mencionada declaratoria, entonces la confrontación debe hacerse a la luz del texto constitucional reformado”. Ahora bien, el Estado de Oaxaca incorporó en su Código Procesal Penal el sistema procesal penal acusatorio, mediante el Decreto Número 308, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 9 de septiembre de dos mil seis, el cual entraría en vigor, según su artículo primero transitorio, doce meses después de su publicación en el referido medio de difusión oficial, sucesivamente, en las siete regiones que componen el Estado de Oaxaca; asimismo, la Legislatura Local efectuó, en el mencionado Periódico Oficial de 15 de noviembre de 2008, la declaratoria de incorporación relativa. De lo anterior se concluye que el análisis constitucional de una disposición del Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca, que se rige por el nuevo sistema acusatorio-oral, debe hacerse en confrontación con el nuevo texto constitucional, si la correspondiente impugnación se hace con posterioridad a la referida declaratoria y, en confrontación con el texto constitucional anterior a la reforma, si la impugnación del precepto legal se hace con anterioridad a la mencionada declaratoria.

Sistema procesal penal acusatorio. La entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales publicado en el diario oficial de la federación el 18 de junio de 2008 también depende de la emisión de la declaratoria a que aluden los artículos segundo y tercero transitorios del propio decreto, lo cual es determinante para el estudio de constitucionalidad relativo.

El artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, establece que el sistema procesal penal acusatorio entrará en vigor al día siguiente al de la publicación del propio Decreto en el medio oficial mencionado, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes; sin embargo, la vigencia de las citadas reformas también se condicionó a lo previsto en los artículos segundo y tercero transitorios del indicado Decreto, en el sentido de que los poderes legislativos deben emitir una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales y en la cual se señalará expresamente que el sistema mencionado se ha incorporado a los aludidos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías consagradas en la Constitución Federal empezarán a regular la sustanciación de los procedimientos penales. En ese sentido, si un precepto legal relativo al sistema procesal penal acusatorio se impugna después de la declaratoria referida, es indudable que su confrontación debe hacerse contra el nuevo texto constitucional, pero si la impugnación se realiza con anterioridad a tal declaratoria, la confrontación será a la luz del texto constitucional vigente antes de ser reformado, pues de esa manera todos los actos de autoridad quedan sujetos a control constitucional.

Entre los aspectos más destacados en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio está la instauración de los jueces de control, cuya existencia se estimó necesaria para vigilar las actuaciones ministeriales y policiacas durante la investigación de los delitos y para resolver las medidas provisionales que específicamente requieran de control judicial.

El Ministerio Público mantendrá la responsabilidad de retener a los detenidos, hasta que sean presentados ante el juez de la causa con motivo de la acusación. Así, en consonancia con los derechos de toda persona imputada y los de la víctima o del ofendido que enuncia el artículo 20 constitucional, corresponderá a los jueces de control vigilar, controlar, avalar y, en su caso, descalificar las acciones llevadas a cabo en la etapa de investigación a fin de que se sujeten a reglas más exigentes desde el punto de vista jurídico, lógico y de respeto a los derechos humanos.

Esto es de suma importancia, porque el contenido, interpretación y alcances de la reforma constitucional en materia penal no pueden ser disociados, en absoluto de otras dos reformas constitucionales promulgadas a mediados del presente año en materia de amparo y derechos humanos.

Gracias a la reforma a los artículos 94, 103 y 107 constitucionales publicadas el pasado 6 de junio, el juicio de amparo se actualizará, siendo más ágil y accesible para los individuos, y esto le permitirá recobrar su esencia, es decir, evitar los abusos de poder y garantizar el régimen de libertades.

Del mismo modo, y estrechamente ligada con la anterior, es la reforma que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos constitucionales, y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el pasado 10 de junio. Mediante la armonización de nuestra “ley de leyes” con los tratados internacionales en materia de derechos humanos se ha logrado disipar cualquier duda.

Todas las autoridades, incluyendo por supuesto a los juzgadores federales, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, debiendo tomar en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En suma, la Ley Fundamental existe y se reforma, prioritariamente, para que nada esté por encima de la protección a los derechos humanos.

Y si bien ya son nueve las entidades federativas que presentan avances en la implementación del nuevo sistema de justicia penal, el tiempo avanza inexorablemente por lo que debe ratificarse y redoblarse el compromiso en las demás entidades federativas para ir a la par en este trabajo de importancia histórica para el ordenamiento jurídico de nuestro país.

El ordenamiento jurídico en los albores del siglo XXI debe ser sensible y perceptivo a las nuevas coyunturas. Por tanto, la Constitución, como documento vivo y dinámico, muestra su congruencia temporal y consistencia al ir acorde con las características cambiantes de la sociedad y al ir de la mano de las nuevas realidades.

La reforma al sistema de justicia penal no puede atrofiarse en el idealismo, sino que, siguiendo a Hesbert Benavente, como sistema que descansa en la realidad social, la justicia penal y el proceso penal, debe humanizarse, tomando en cuenta que lo que se le pone a su conocimiento es un conflicto intersubjetivo a raíz de la comisión de un ilícito penal donde los involucrados esperan un marco de discusión y respuesta eficiente y protectora, para sus intereses o expectativas.

Dentro de la amplia gama de temas que integran la agenda de la reforma judicial, la justicia penal ocupa un lugar destacado, y propicia un amplio y enriquecedor debate, no sólo en los ámbitos académico y legislativo, sino, principalmente, en la sociedad.

La justicia penal le importa a la gente, y al ser uno de los elementos más delicados para la articulación del sistema de justica, la calidad de su funcionamiento incide decididamente en la percepción ciudadana sobre el Estado de Derecho.

Lamentablemente a 5 años de la reforma sólo 10 entidades lo están operando de manera parcial, en algunos distritos o regionales pero no en la totalidad de su territorio, siendo los siguientes: Tabasco, Chiapas, Nuevo León, Zacatecas, Durango, Yucatán, Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Baja California; y otras 3 entidades lo están operando totalmente en todo su territorio: Estado de México, Morelos y Chihuahua.2 Al realizar un estudio de algunos Códigos de Procedimientos Penales, observo que son reformas fast-track y pareciera ser que a los legisladores sólo les interesa salir al paso. Habría que preguntarse dónde está ese espíritu del legislador en ellos. Creo que también hay algunos que, a mi parecer, están mejor estructurados como el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, que fue aprobado antes de la reforma constitucional del 2008; el Código de Procedimientos Penales del Estado de México y el del Estado de Sinaloa. Es importante que en México haya homogeneidad en las leyes, no se puede seguir con tantos modismos que no ayudan a la procuración e impartición justicia.

La reforma al Sistema de Justicia Penal en México, es una realidad, aunque algunos no tengan el mismo punto de vista al respecto. Pues conlleva a que los policías investigadores, peritos, agentes del ministerio público, jueces y abogados se enfrente a un gran reto, en relación a este sistema. Ello implica un cambio total en el aspecto cultural de los ciudadanos mexicanos, pues es un sistema donde impera la buena fe, por lo que la familia y las instituciones que participan en la educación y formación de las personas tendrán que tener presente la importancia de la Ética, como rama de la Filosofía encargada del estudio de los principios y valores con los que se debe contar para lograr una mejor calidad de vida y una mejor sociedad.

Es claro que este nuevo Sistema, no es perfecto y que se tendrá que adaptar al caso particular de cada uno de los Estados de la República. Buscando que sea perfectible mediante su análisis, considerando las opiniones, experiencias y todo lo referente a su situación para la consolidación de este sistema penal en México.

Esta enmienda constitucional constituye una gran oportunidad para mejorar la impartición de justicia penal en nuestro país, a través de un procedimiento más transparente, dinámico y garantista, tanto para los imputados como para las víctimas, en el que se cumpla con el objetivo de esclarecer los hechos, proteger a los inocentes, procurar que los culpables no queden impunes y que se reparen los daños causados por el delito.

A su vez, también representa un gran reto atendiendo al conjunto de cambios institucionales que es necesario realizar en el ámbito competencial de los 3 poderes del Estados, en los tres niveles de gobierno, que comprende la Federación, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, así como los 2464 municipios que integran nuestro país, todo ello, en el plazo de menos de 6 años que restan.

El mayor reto para la implementación de la reforma penal, consiste en superar el cambio cultural que implica pasar de un sistema penal mixto, con rasgos del inquisitorio, actualmente en vigor en nuestro país, a un sistema acusatorio y oral, en el que los operadores jurídicos tendrán un rol más participativo, transparente y con pleno respeto a los derechos fundamentales del imputado y de la víctima.

Otro de los retos, lo constituye el cúmulo de cambios institucionales que es necesario realizar, para garantizar el adecuado funcionamiento de los juzgados de Control, de Juicio Oral y de Ejecución de Penas; como es el caso del rediseño del despacho judicial; la construcción y equipamiento de las salas para dichos juzgados; y la inversión en recursos tecnológicos para su operación.

Por tanto, considero que el éxito o fracaso de la reforma al sistema de justicia penal, no depende de su incorporación a la Constitución, sino más bien, del cuidado que se tenga en su implementación. Como comenta Luigi Ferrajoli, en las actuales condiciones de evolución del Estado de derecho, es relativamente fácil teorizar un modelo penal garantista en la

Constitución y en la legislación secundaria. Lo complicado está en poner en la práctica todo ese entramado constitucional y legal, ya que: “…más allá de la elaboración teórica y normativa de los principios, los derechos y sus garantías jurídicas, lo más difícil es defender, actuar y desarrollar en la práctica el sistema de las garantías”.

En ese sentido, este ensayo tiene por objeto comentar de manera breve las principales necesidades a superar en el proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio en México, desde la perspectiva a las reformas y su aplicación en el ámbito constitucional.

 La inclusión social es un tema altamente polémico. En el México contemporáneo, podemos hablar con mayor facilidad de la exclusión que de la inclusión. En el México moderno, la construcción de categorías ha logrado abarcar desde el espectro político hasta el social. Los orígenes de las personas, su procedencia y sus niveles de vida, han sido determinantes para encuadrarlas y clasificarlas de acuerdo a las tendencias predominantes en el sistema político vigente en la entidad de que se trate.

Curiosamente, la inclusión significa precisamente abarcar a todos dentro del mismo espacio respetando sus limitaciones y sus cualidades, explotando sus talentos y permitiéndoles a la vez el acceso a la igualdad de oportunidades. La inclusión es un ejercicio de respeto a los derechos humanos basado a la vez que en la comprensión primigenia de que todos somos iguales, en el mismo acceso a las oportunidades para hombres y mujeres independientemente de su extracción, origen y condición.

Esa inclusión implica por sí misma un  reto en un México originalmente disímbolo y distinto en todos los sentidos. Del norte al sur del país, la idiosincrasia, el lenguaje, la forma de comunicación, la expresión y las leyes son distintas completamente. Es debido a ello que hablar de la inclusión en materia social es complejo, porque significa además elevar el nivel de comprensión del legislador y del especialista hasta la identidad misma del mexicano.

Una de las principales necesidades detectadas a corto plazo, consiste en superar el impacto cultural que resentirán los operadores jurídicos al pasar de un sistema penal mixto, con rasgos del inquisitorio, a otro acusatorio y oral, en el que la policía investigadora, los agentes del ministerio público, los abogados postulantes, jueces y magistrados, requerirán adquirir nuevos conocimientos, destrezas y habilidades para desempeñar su rol; pues no debe menospreciarse que por regla general, los cambios generan resistencias, que se traducen en obstáculos para vencer los paradigmas establecidos.

Además de capacitar a los actores jurídicos que habrán de intervenir en el proceso penal, el cambio cultural debe considerar a docentes y estudiantes, para en el mediano plazo, formar mejores operadores en los diversos subsistemas y mejorar la justicia penal en nuestro país. Por ello, es necesaria no sólo la participación de los institutos oficiales de capacitación, sino también, involucrar a las universidades para homologar programas de estudio en las escuelas de Derecho del país.

Tal vez en otro país funciona de tal o cual forma porque su estructura y su nivel cultural lo hace funcionar con esos contenidos, pero eso no implica que para traerlo a México no debamos hacer un esfuerzo de análisis, de comparación y de contextualización, relativizando los principios en la medida que sean aplicables para nosotros los mexicanos de la mejor manera posible, alcanzando sus beneficios sin renunciar a los aspectos positivos de nuestra estructura jurídica y sin perder de vista nuestras específicas necesidades y posibilidades. Si queremos progresar en la implementación del sistema acusatorio de justicia debemos también hacer un esfuerzo por tomar de aquellos ámbitos culturales de los que proviene, los aspectos característicos que hacen posible su funcionamiento y que sean de utilidad para nosotros. Si bien nosotros no adoptamos la institución del jurado, eso no significa que no podamos transitar en pos de un sistema acusatorio más avanzado y equitativo respecto del que actualmente se tiene.

Ese proceso de adaptación es fundamental para que esto pueda prosperar. Los principios de una mejor cultura de legalidad, al igual que la idea de la conciliación y de solucionar conflictos de manera anticipada, entre otros, se tienen que transmitir desde la educación elemental para conformar sociedades con esos valores. Los valores adquieren especial significación en tres sectores clave: el comportamiento en el ámbito económico, en el ámbito político y en el ámbito social.

En el primer caso, por ejemplo, se relaciona con el reconocimiento del esfuerzo; si se concibe el valor de las cosas por lo que cuesta conseguirlas, entonces se reconoce también lo que tienen los demás, lo que se merecen los demás.

En el plano político, el valor debe ser hacia el debate, hacia el disenso, hacia el convencimiento mediante argumentos válidos para que prosperen las razones en beneficio de lo que conviene al bien común.

En lo social, el valor positivo es el disentimiento asertivo respecto de aquello que no es bueno y que, por ende, no puede ser impuesto21. Por ejemplo, en cuanto a la legislación sobre el sistema acusatorio, o cualquier otra, las determinaciones del ejecutivo o legislador no son incontrovertibles ni de imposición caprichosa sobre la sociedad civil. En una cultura donde se disiente, se debate, se discute, el legislador va a tener que mejorar su ley, porque una ley que no funcione, que no sea racional, no debiera aprobarse, pero si lo hace va a ser criticada por la sociedad y descalificada por los órganos judiciales; si se critica y descalifica va a tener que ser modificada.

Otra necesidad que considero debe ser atendida a corto plazo, es la realización de una campaña de difusión que involucre a los medios de comunicación, para que abogados, estudiantes y sociedad en general, tengan información sobre: ¿Qué es el sistema acusatorio? ¿Cuáles son los principios que lo rigen, sus objetivos y finalidades? ¿Cuál es el rol de los operadores de ese sistema? y ¿Cómo puede participar la sociedad para contribuir en el éxito del mismo?. En este rubro, se debe informar a la población en general, que la Reforma Constitucional de 18 de junio de 2008, no comprende sólo los juicios orales, pues aún cuando ha sido la etapa del proceso a la que se ha dado mayor difusión, el proceso penal acusatorio, comprende 4 etapas: la fase de investigación, la etapa intermedia o de preparación, la de juicio oral y la de ejecución de sentencia, es por ello, que para que funcione adecuadamente, se requiere la capacitación de todos los operadores jurídicos del sistema, sobre su intervención en todas las etapas del proceso penal, no sólo en la de juicio oral.

**Necesidades a mediano y largo plazo**

La importancia de regular adecuadamente las formas anticipadas de conclusión del proceso en el nuevo Código de Procedimientos Penales, deriva de la circunstancia de que para que el sistema acusatorio funcione adecuadamente, se requiere que del 100% de las causas penales, el 95% se resuelva anticipadamente a través de los citados medios, en las dos primeras etapas, esto es, la de investigación y la intermedia o de preparación de juicio oral y sólo el 5% llegue a juicio oral. Pues de ser mayor el porcentaje de los asuntos que lleguen a juicio oral, se pondría en riesgo la viabilidad del sistema, al colapsar y generar un gran rezago judicial, tomando en cuenta el número de procesos y la gravedad de los delitos que se cometen a nivel federal, así como el número de procesados en cada causa.

Un ejemplo concreto que corrobora la afirmación anterior, se advierte en el sistema de justicia penal chileno, en el que de acuerdo a la información estadística que reportó dicho país en 2008, de 583,030 causas penales que ingresaron a los juzgados de Garantía, 7,002 se resolvieron mediante juicio oral; 150, 551 por criterio de oportunidad; 110, 270 mediante Suspensión Condicional del Procedimiento; 34,255 a través de Procedimiento Abreviado; y, 18,470 por Acuerdos Reparatorios (conciliación, mediación).5 De tal forma, como se advierte de las estadísticas anteriores, de los 583, 030 procesos penales ingresados, el 1.20 % se resolvió por juicio oral, mientras que el 25.8% a través del Criterio de oportunidad; el 18.9% mediante la Suspensión Condicional del Procedimiento; el 5.87% empleando el Procedimiento Abreviado; y el 3.16% correspondió a los medios alternos.

Otro asunto que debe de cuidar el Legislador Permanente al expedir la ley adjetiva penal, es el relativo a la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del delito y a cargo de qué instancia pública estará la protección efectiva de esa medida, para así lograr el equilibrio procesal entre las partes y se cumpla con uno de los objetivos del sistema acusatorio, que es el garantizar el respeto de los derechos fundamentales tanto del imputado, como de la víctima, en los términos que dispone el artículo 20 constitucional, en los apartados B y C. Esta circunstancia de definir la institución a cargo de la cual estará la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del delito, viene a colación, pues aún cuando en principio se pudiera pensar que la organización encargada de dicha función es el Ministerio Público, es necesario reconocer que una de las debilidades que ha acusado esta institución en los procesos comparados de reforma penal en América Latina, ha sido precisamente el cumplir con el rol de protector de las víctimas de los delitos, ya que como apunta el especialista Mauricio Duce:

“…No obstante haberse producido avances muy significativos en materia de diseño normativo de derechos a favor de las víctimas, todavía es posible constatar que el Ministerio Público no se ha convertido en un actor muy vigoroso en la promoción y protección de los mismos.”

Una primera cuestión que es posible constatar en el área es la falta de una institucionalidad en el Ministerio Público que se encargue de diseñar y ejecutar políticas en materia de promoción y protección de los derechos de las víctimas. Salvo contados casos -y con problemas de cobertura territorial- son pocos los Ministerios Públicos que cuentan con algún tipo de institucionalidad especializada en la materia. Esta situación se refleja también en la falta de programas concretos de intervención, como por ejemplo de información de las víctimas o de protección a las mismas”

Esta debilidad del rol del Ministerio Público como protector de los derechos fundamentales de las víctimas de los delitos, se advierte de manera particular en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal del Estado de Chihuahua, en el que no obstante de haberse expedido una Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito, llama la atención que de un total de 9,719 causas penales ingresadas de enero de 2007 a abril de 2010, se reportaron 3,349 causas como pendientes en trámite, mientras que 125 se resolvieron en audiencia de juicio oral; 2,339 sentencias por el procedimiento abreviado; 1,303 casos por acuerdos reparatorios; y 938 casos suspendidos por procesos a prueba, según información contenida en el documento titulado: Valoración Técnico-Jurídico del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en el Estado de Chihuahua, Primer Informe de Avance, elaborado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Conforme a los datos estadísticos anteriormente mencionados, se observa una seria afectación a los derechos fundamentales de las víctimas u ofendidos, al registrarse más del 35% de los procesos penales ingresados al nuevo sistema de justicia penal en trámite, respecto a lo cual el propio documento señala: “Es importante profundizar en las razones que están llevando a la acumulación de estas causas en trámite, siendo uno de los aspectos comentados los retrasos en el proceso de investigación” .

En ese sentido, en el caso del sistema penal mexicano valdría la pena definir en la legislación adjetiva penal, si el Ministerio Público será la institución encargada de tutelar los derechos fundamentales de las víctimas de los delitos, consagrados en el artículo 20 constitucional, apartado C; o bien, será el Poder Judicial de la Federación, a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, como lo prevé el artículo noveno transitorio de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recientemente aprobada, que a la letra señala: “Noveno. El Instituto Federal de Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su competencia, establecerá las áreas especializadas en defensa de víctimas del secuestro, en los términos de lo dispuesto en la ley de la materia”. Por último, una de las necesidades que se debe de atender, a corto, a mediano y largo plazo, es la evaluación de las políticas públicas que se vayan instrumentando, que permita conocer de manera oportuna, objetiva y confiable, las fortalezas y debilidades que se presenten en la marcha del proceso de implementación, a efecto de realizar los ajustes pertinentes del sistema, que permitan su funcionamiento adecuado.

Para satisfacer esta necesidad, es importante capturar, sistematizar, analizar y difundir la información estadística de los sistemas de justicia penal que se encuentren funcionando a la fecha a nivel nacional, con la finalidad de determinar si las expectativas o finalidades que sirvieron de motivación para el cambio de este nuevo sistema, están rindiendo los resultados prometidos, esto es, si realmente se está construyendo un sistema de justicia penal más efectivo, accesible, transparente y confiable.

Lo concerniente a la implementación de un nuevo sistema de impartición de justicia implica una ardua labor de los legisladores, de los operadores del mismo y sobre todo de la sociedad en general como es el caso de este Sistema Penal Acusatorio-Adversarial y Oral, el cual tiene su sustento en la buena fe de las personas. Cabe mencionar que la Justicia Alternativa tiene una gran importancia, y en particular en el nuevo sistema de impartición de justicia, ya que se busca evitar llegar hasta la etapa de juicio oral y optar en la medida de lo posible por una salida alterna al conflicto, pero siempre garantizando la reparación del daño a la víctima u ofendido.

**Características del sistema penal acusatorio en México conforme a las disposiciones constitucionales**

Se examinara de manera puntual todas y cada de las reformas hechas, y a la par se analizara cada uno de los artículos para tener una referencia clave de lo que se desea realizar con estas nuevas reformas y que fue lo que las impulsaron en un inicio.

Artículo 16.- cambia la figura del cuerpo del delito y probable responsabilidad, por hecho delictivo y probable participación.

* Fundamento constitucional del Arraigo únicamente en delitos de Delincuencia Organizada.
* Fundamento de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.
* Crea los Jueces de Control.

El cual describe que los poderes judiciales deberán contar con jueces de control, los que resolverán las solicitudes del ministerio público de medidas cautelares, providencias precautorias, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas y ofendidos. El juez de control tendrá como función principal calificar la legalidad de la detención del imputado, autorizar cateos, intervenciones telefónicas y cualquier tipo de solicitudes del ministerio público que sean necesarias para la investigación; también preside las audiencias de la fase de investigación inicial y resuelve, respetando siempre el principio de contradicción, las medidas cautelares solicitadas por el ministerio público. Cuando dicta auto de vinculación al proceso deberá señalar el plazo para que el ministerio público dé por terminada su investigación formal, principalmente deberá de ejercer el control convencional cuando sean vulnerados los derechos de los imputados. También, presidirá la etapa intermedia de preparación de juicio oral y la práctica de prueba anticipada, además deberá resolver los procedimientos abreviados; los de suspensión del proceso penal a prueba del imputado formalizarán los acuerdos preparatorios.

Artículo 17.- Fundamento constitucional de los medios alternativos de solución de controversias.

Establece que las Sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública.

En esta reforma adhiere el párrafo cuarto, el cual menciona que las leyes deberán prever “mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal” ; el párrafo quinto que describe que las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencias públicas, haciendo alusión al principio de publicidad expresado en el artículo 20 párrafo primero; este mismo artículo en su párrafo séptimo ordena la creación de un servicio de defensoría pública de calidad y el servicio civil de carrera para los defensores, así como la garantía de irreductibilidad en sus honorarios respecto de los del ministerio público.

Artículo 18.- Establece el régimen Penitenciario.

El artículo 18 hace mención que sólo habrá prisión preventiva cuando el delito merezca pena privativa de libertad. Antes de la reforma de 2008, se podía poner en prisión preventiva a toda aquella persona que cometiera un delito grave, ahora con la reforma de 2008, sólo habrá prisión preventiva según el artículo 19, párrafo segundo, cuando lo solicite el ministerio público dentro de la regla como excepción, cuando no haya otra medida cautelar cuando no pueda asegurar los fines del proceso y la presencia del imputado “. . . El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio”  La prisión preventiva está sujeta a diferentes requisitos establecidos en los diversos tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos: “Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva”  A partir de la reforma constitucional, deberá haber un control judicial para la prisión preventiva, es decir, deberá ser revisado por el juez si es necesario, o no, la prisión preventiva. También menciona el párrafo tercero del mismo artículo que el juez ordenará la prisión preventiva de oficio en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación y el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Artículo 19.- Cambia el término de Auto de Formal Prisión por el de Vinculación a Proceso.

Establece en qué casos el Ministerio Público podrá solicitar al Juez la medida cautelar de prisión preventiva.

En su primer párrafo describe el auto de vinculación a proceso, que antes de la reforma señalaba como auto de formal prisión, en el párrafo quinto, del mismo artículo, menciona que dicho plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, la autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado que dentro del plazo antes mencionado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decrete la prisión preventiva o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional deberá llamar la atención del juez, y si no recibe constancia al concluir el plazo dentro las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Artículo 20.- Fundamento constitucional del Proceso Penal Acusatorio.

La reforma en mención establece en el artículo 20 constitucional un sistema de justicia oral acusatorio, el cual viene siendo un sistema garantista bondadoso, pero, contraviene totalmente su esencia con la figura del arraigo, descrito en el párrafo octavo del artículo 16, que señala que “. . . tratándose de delitos de delincuencia organizada, se podrá exceder de 40 días cuando sea necesario para el éxito de la investigación . . .” Este se contrapone al principio de presunción de inocencia, descrito en el apartado “B” fracción I del artículo 20 constitucional, De los derechos de toda persona imputada: “ A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;”  Se contrapone también el artículo 8, segundo párrafo de la Convención Americana de los Derechos Humanos, “2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas” . Con la figura del –arraigo -se pone de manifiesto la agresividad en contra de los derechos humanos. Anteriormente había sido decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como inconstitucional, y ahora pasa a ser constitucional, e inconvencional En relación con ello, es oportuno mencionar que también algunos jueces en México han declarado en sus sentencias que el “arraigo” es inconvencional por contravenir la Convención Americana.

Apartado A, Principios Generales que lo rigen.

En la fracción II del apartado “A” del artículo 20 constitucional se hace mención que toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, en tanto que en la fracción IV señala que el juicio se celebrará en presencia del juez que no haya conocido del caso, esto se refiere a el juez de oralidad preside la audiencia oral, presenciará la práctica de las pruebas, resolverá las objeciones plateadas y dictará sentencia. En los procedimientos del juicio oral podrán ser jueces de oralidad colegiados o unitario.

La fracción V describe que la carga de la prueba corresponde al ministerio público. La fracción VII, llama la atención con la nueva figura de terminación anticipada o juicio oral abreviado, en el proceso penal; son procedimientos especiales que suelen solicitar las partes procesales. En las formas de terminación anticipada de Investigación o las salidas alternas se pueden solicitar desde el inicio del procedimiento en la etapa de investigación o en la etapa intermedia y puede ser hasta antes de dictado el auto de apertura del juicio oral.  En estas se hacen la reparación del daño en beneficio de la víctima o del ofendido, esto con el fin de lograr eficiencia en la impartición de justicia, autorizándose al juez de control para que resuelva el proceso penal antes de agotarse todas las etapas procesales (archivo temporal, faculta al ministerio público de abstenerse de investigar, no ejercicio de la acción penal y los criterios de oportunidad).

Apartado B, Derechos de toda persona imputada.

El apartado “B” del artículo 20 describe los derechos del imputado. Haré mención de algunas fracciones como es el caso de la fracción I, la cual describe el principio de presunción de inocencia, hasta que no se declare la responsabilidad del imputado mediante sentencia emitida por el juez de la causa; la fracción VI, que indica que el imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido, no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, en este sentido considero que con esta reforma se pretende la transparencia en el proceso penal

Aunado a la fracción VII que señala que el imputado será juzgado antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año, si la pena excede de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa, es importante reiterar lo que menciona la fracción IX párrafo segundo, en relación con la prisión preventiva que esta no podrá exceder del tiempo que fije a ley al delito que motivaré el proceso; pero además ordena que no podrá ser superior a dos años, salvo excepción que el imputado así lo solicitara, y si cumplido los dos años no se ha pronunciado sentencia el imputado será puesto en libertad de inmediato, mientras se sigue el proceso, sin que ello contradiga para imponer otras medidas cautelares.

La fracción VII, describe que deberá ser sentenciado antes de cuatro meses y un año. No menciona el supuesto de que el imputado se encuentre en prisión preventiva, considerando que deberá ser cuando este se encuentre en libertad, ya que la fracción IX, hace alusión a que no podrá permanecer en prisión preventiva por más de dos años si no se ha decretado sentencia.

Apartado C, Derechos de la víctima u ofendido.

La fracción V,  Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las Policías.

* Fundamento constitucional de los medios alternativos de solución de controversias.
* Establece que las Sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública.
* La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Se reformó describiendo que corresponde al ministerio público la investigación de los delitos y a las policías que actuaran bajo la conducción de este. También menciona en su párrafo segundo, lo relativo a la acción penal, la cual corresponde al ministerio público, pero además también a los particulares.

En el párrafo séptimo señala que el ministerio público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal. Cuando se aplica un criterio de oportunidad se produce la extinción de la acción penal al autor o partícipe del hecho. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos que señale la ley. Siempre se deberá garantizar la reparación del daño.

Artículo 22.- Se crea el procedimiento de Extinción de Dominio.

El artículo 22 constitucional en su fracción I menciona que la extinción de dominio será jurisdiccional y autónomo de la materia penal y solamente podrá decretarla un juez; también en la fracción II y III describe los casos en que se podrá decretar la extinción de dominio, tratándose de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos; llama la atención lo que menciona el numeral en su fracción II al señalar que la extinción de dominio procederá aún cuando no se haya dictado sentencia que determine la responsabilidad, sino que existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

Artículo 73 fracción XXI.- Facultad del Congreso para legislar en materia de Delincuencia Organizada.

Artículo 115 fracción VII.- Policía Preventiva

Artículo 123 fracción XIII.- Separación del cargo de Agentes del Ministerio Público, Peritos y miembros policiales en caso de no cumplir con los requisitos de permanencia; y sólo serán objeto de indemnización y no de reinstalación.

Podrá criticarse o coincidirse con el contenido finalmente logrado en la reforma efectuada, pero lo que no podríamos hacer es poner en duda cuál es el marco legal que la Constitución nos está dando para que este sistema se implemente; y este marco legal contempla el amparo, el auto de vinculación a proceso, los medios de impugnación, contempla a la víctima, entre otras características propias de nuestro sistema.

Obviamente son muchos los puntos sobre los que tendría que reflexionarse, sin embargo, ante lo reciente de su implantación y lo incipiente de su desarrollo sólo mencionaremos lo que hasta el momento se muestra más palpable respecto de áreas específicas del ejercicio del sistema en nuestro país.

**Reforma al sistema de justicia penal y derechos humanos**

La reforma está encaminada a construir un nuevo sistema nacional penitenciario, lo que abre una oportunidad histórica para consolidar el sistema democrático mexicano mediante la actualización de su marco legal en materia de justicia penal. Ello debería priorizar una perspectiva más humanista y apegada a los estándares del sistema internacional de derechos humanos presentes en instrumentos como los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas (onu). Como un primer paso para el fortalecimiento del Estado de derecho, este nuevo marco jurídico es relevante; empero no debe dejar de lado el respeto a los derechos humanos de todas las personas involucradas en un proceso penal. En ese sentido es preocupante que en el contexto nacional actual la privación de la libertad siga siendo la respuesta más empleada en el sistema penal, aun cuando ésta es altamente costosa económica y socialmente. Desde el enfoque de la reforma al sistema de justicia penal es responsabilidad conjunta del gobierno y de la sociedad civil fomentar una cultura de la legalidad para combatir y prevenir el delito, de tal manera que existan mecanismos alternativos para la solución de controversias derivadas de hechos delictivos, porque hoy es imprescindible reconocer que la reclusión no inhibe el delito y que, paradójicamente, ésta se ha convertido en una de las principales fuentes de criminalidad y de violaciones a los derechos humanos de las personas que habitan en centros penitenciarios.

La reforma al sistema de justicia penal se encuentra estrechamente vinculada al reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas, teniendo así un postulado garantista de derecho penal mínimo consistente en brindar mayor seguridad jurídica en un marco de plena vigencia de los derechos humanos. Entre las políticas de derechos humanos que se derivan de la reforma constitucional en mención se encuentra la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales se traducen en procedimientos de carácter informal y externos al ámbito penal, que centran su atención en la restitución de bienes jurídicos a las víctimas u ofendidos del delito y a la concientización de las y los autores respecto de las consecuencias dañinas de sus actos.

Todo ente que se precie de ser un Estado democrático de derecho se caracteriza por utilizar, para proveer de seguridad jurídica a las personas, un derecho penal de corte liberal, el cual se encuentra sustentado en principios como los de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia y de intervención mínima del derecho penal, entre otros.

De los principios antes mencionados, el que se manifiesta con mayor incidencia en la evolución de la justicia restaurativa es el de intervención mínima del derecho penal, también llamado principio de ultima ratio o principio de subsidiariedad, según el cual “el derecho penal sólo debe ser utilizado como recurso de ultima ratio cuando otros medios resultan ineficaces; impone la necesidad de agotar previamente recursos no penales, cuyas consecuencias sean menos drásticas, pero que pueden resultar más eficaces que las penales”1 para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas u ofendidos por el delito, así como de aquellas personas que cometen conductas delictivas.

**Aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias**

Los mecanismos alternativos de solución de controversias como parte integral de la justicia restaurativa tienen como finalidad primordial la búsqueda de acuerdos resarcitorios entre las personas víctimas u ofendidas y las personas imputadas o autoras del hecho delictivo, y en consecuencia el logro de la integración de estas últimas a la sociedad.

Para que lo anterior se lleve a cabo, las legislaciones procesales penales federal, estatales y del Distrito Federal deberán establecer procedimientos informales y ágiles que permitan a las y los operadores penales solucionar las controversias que surjan entre las víctimas y las y los ofensores a través de la mediación, la conciliación, el arbitraje, las conferencias familiares y cualquier otro medio de solución de controversias que se establezca con la entrada en vigor del nuevo proceso penal acusatorio.

Sin embargo, su aplicación deberá estar regulada bajo criterios específicos de procedencia; pueden ser utilizados cuando se actualicen tipos penales culposos, o bien en los que proceda el perdón de la persona ofendida (por ejemplo, lesiones que tardan en sanar menos de 15 días) o en aquellos delitos que lesionen bienes jurídicos disponibles de contenido patrimonial (como robo simple sin violencia); así como en los que tengan señalada una punibilidad mínima.

Por lo regular este tipo de procedimientos de carácter heterocompositivo (en los que la solución de la controversia viene facilitada por la autoridad o un mediador) se aplican en el ámbito de la justicia para personas adolescentes y también pueden serlo en el ámbito de la justicia para personas adultas, lo cual contribuirá a la construcción integral de una cultura restaurativa más incluyente.

**Mediación y conciliación penal**

El objetivo del juicio es la búsqueda de la verdad, pero la búsqueda de la verdad y la solución del problema no son la misma cosa; lo que las personas en conflicto buscan no es la verdad, sino la solución” . La reforma constitucional al sistema de justicia penal  adicionó los mecanismos alternos de solución de controversias, como garantía de acceso a una justicia pronta y expedita , para:

1. Cambiar al paradigma de la justicia restaurativa.
2. Propiciar una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí.
3. Privilegiar la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.
4. Que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño.
5. Despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

Éstos son los objetivos que se buscan alcanzar con la inserción de los mecanismos alternativos de solución de controversias a nivel constitucional, y de los cuales sus finalidades en materia penal son:

a) Separar la función punitiva del Estado.

Buscan contrarrestar aquellas conductas de más común concurrencia en el conglomerado social cuyo efecto sea individual y no colectivo; esto es así porque hay conductas que constituyen delito y trascienden profundamente en la sociedad, generando repudio e indignación colectiva, mientras otras tienen efectos particulares.

Ante los delitos que repercuten en el entorno social el Estado no se despoja de su poder punitivo; en cuanto hace a los otros injustos, el deber del Estado se limita a tipificar la conducta, a establecer los trámites para la solución y a proporcionar los escenarios donde las partes puedan debatir sus diferencias, para eso el Estado crea mecanismos de solución integralmente constructivos que den una solución pronta, pero eficaz, con poder y autoridad suficiente para impedir el surgimiento de resentimientos individuales y sociales. De esta manera al Estado ya no le interesa imponer penas al infractor, sino que la víctima sea indemnizada, que el perjuicio moral y patrimonial sea efectivamente resarcido. Así se estructura el principio según el cual el monopolio punitivo del Estado desaparece.

b) Son mecanismos de la justicia restaurativa y método de descongestión en el sistema acusatorio.

No sólo son un método alternativo de solución de conflictos sino también una manera científica y moderna de darle fin a una controversia a instancia de un tercero que participa como garante, y un remedio o una política de descongestión judicial. Se trata de evitar que los efectos que produce el delito, como el conflicto entre la víctima y el infractor, sean sometidos a juicio, con lo que se obtiene como efecto mediato la desjudialización del problema.

c) Principio de reconocimiento de la víctima como centro de la solución.

En la justicia restaurativa va implícito un fin específico, que es darle a la víctima u ofendido el reconocimiento y consideración que se merece, al punto de que si el infractor repara el daño en forma integral en cualquiera de sus formas, el Estado, en compensación, le rebaja la pena o extingue en su favor la acción penal. Es una política criminal que hace que el Estado no ejerza la acción penal porque el interés jurídicamente más importante ha sido salvaguardado. Por tanto, es la víctima el verdadero paradigma de conducta que deben seguir los funcionarios.

Dicha Justicia Alternativa tiene enormes ventajas, lo cual se ha demostrado con la satisfacción de muchos ciudadanos como se ha podido constatar mediante los informes emitidos por los diversos Estados que cuentan con legislación en dicha materia. Todo esto implica un cambio en nuestra cultura respecto a la educación, principios y ciertas prácticas que no van acordes al nuevo sistema penal en México, por lo que será elemental crear conciencia en todos y cada uno de los ciudadanos de la República Mexicana.

Es de gran relevancia señalar que este Nuevo Sistema Penal de impartición de justicia tiene muchas novedades o principios interesantes a observarse como parte del proceso penal acusatorio, como es el caso de que la carga de la prueba la tiene el ministerio público, también el hecho de que ninguna persona es culpable hasta demostrar lo contrario. Por lo que se terminará el hecho de tratar al indiciado como un delincuente puesto que no ha sido sentenciado, por eso es que ahora se le da el nombre de imputado en este nuevo sistema, donde se trata de manera más humana a la persona puesto que es fundamental ese lado humanista y de justicia del derecho.

Asimismo, en este Sistema Penal Acusatorio-Adversarial Oral, la prueba tasada deja de existir puesto que las partes tienen igualdad procesal y la posibilidad de controvertir en todo momento en las audiencias lo que su contraparte manifieste. Como se puede apreciar este cambio en la forma de impartir justicia implica un gran esfuerzo y responsabilidad de todos y cada uno de los operadores del Derecho de este Sistema, teniendo ese sentido humano, ético y de justicia, es un gran compromiso para que la reforma se lleve a la práctica en la realidad de la mejor manera y poder lograr una sociedad con un poder judicial acorde a las necesidades actuales y se vuelva a creer en dicho poder independientemente de la esfera de gobierno de que se trate. Es una realidad para la Federación y para todos los estados dicha reforma, quienes en su mayoría se están esforzando por lograr el cometido antes del año 2015.

  Por lo que la manifestación de que los poderes judiciales no funcionan en las entidades federativas. **Los sistemas de justicia colapsan porque no hay jueces que atiendan los casos pendientes**, esto es una frase que ha cobrado relevancia en este último año de aplicación de nuevo sistema Penal Acusatorio-Adversarial Oral.

Los estados han dejado morir sus sistemas de justicia, eso ha llevado a que los poderes judiciales en los estados simplemente no funcionen; si un ciudadano denuncia un delito el caso no se desahoga en el sistema, **no hay impartición de justicia y sí niveles altísimos de impunidad**”, arrojo el estudio del Índice Global de Impunidad México 2016.

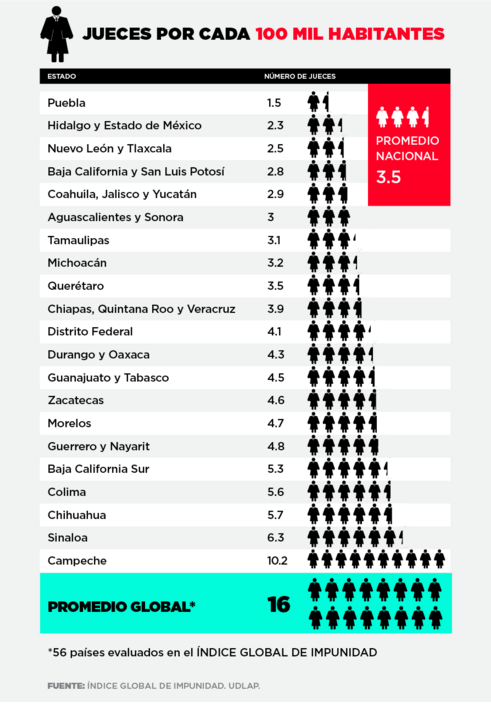
**El promedio del número de jueces disponibles en las entidades federativas** —para casos del fuero común— **por cada 100 mil habitantes es de 3.5**, cifra que se considera insuficiente para garantizar el funcionamiento del sistema de justicia de los estados.

**Hay 15 entidades** —Puebla, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Tlaxcala, Baja California, San Luis Potosí, Coahuila, Jalisco, Yucatán, Aguascalientes, Sonora, Tamaulipas, Michoacán y Querétaro— **que igualan o están por debajo de ese promedio**.

En el caso de **Puebla, por ejemplo, se cuenta con una tasa de 1.5 jueces** para desahogar los casos por los delitos del fuero común denunciados.

**En el Estado de México**, la entidad más poblada del país con más de 15 millones de habitantes, **apenas hay 2.3 jueces para cada 100 mil habitantes**.

El promedio de jueces que arrojó el Índice Global de Impunidad, tras estudiar el caso de 56 países, fue de 16 por cada 100 mil habitantes para casos del fuero común, cifra más de cuatro veces superior al promedio en territorio mexicano.



En su análisis, hace énfasis en que el poder judicial en los estados debe ser independiente del poder político para garantizar justicia pronta y expedita.

Los gobiernos estatales, congresos y poderes judiciales locales son los primeros responsables de atender las demandas de seguridad, justicia y protección de derechos humanos para acotar el problema de la impunidad.

Las fallas en el poder judicial y el bajo número de jueces disponibles por cada 100 mil habitantes fue parte de los indicadores que se tomaron en cuenta para construir el Índice Global de Impunidad México 2016, que concluyó que en [25 estados del país prevalecen altos o muy altos niveles de impunidad](http://www.animalpolitico.com/2016/02/de-alto-a-muy-alto-el-nivel-de-impunidad-en-25-estados-menos-del-1-de-los-delitos-son-castigados-en-el-pais/).

Otros datos sobre la impunidad y las fallas en los sistemas de justicia y de seguridad de los estados son:

* En México solamente se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos.
* La cifra negra —delitos cometidos pero no denunciados— en México desde 2013 alcanza un porcentaje no menor a 92.8%.
* Del total de delitos consumados, solamente existe un 4.46% de sentencias condenatorias. Esto representa una impunidad cercana a 95% de los delitos que fueron acreditados por la autoridad como consumados.
* El personal penitenciario responsable de cuidar a los reclusos en prisiones estatales es de apenas 20 policías por cada 100 reclusos. El promedio de los países del Índice Global de Impunidad es de 47.
* La sobrepoblación penitenciaria a nivel estatal es de 30% con respecto a la capacidad instalada en los centros de reclusión.

Así mismo la creación del índice de impunidad en México arroja que el problema principal en la aplicación del sistema penal acusatorio en los Estados Unidos Mexicanos, es la eficiencia de los impartidores de justicia arrojando como resultado la impunidad que impera.

Para dicho para calcular el programa de índice de impunidad se aplica porque en los estados unidos mexicanos, ocupa el lugar 58 de 59 países con mayores niveles de impunidad que mide el IGI. La impunidad es uno de los diez principales problemas que aqueja a la sociedad mexicana según encuestas nacionales del INEGI (ENVIPE). En México la impunidad tiene sus raíces más profundas en los problemas estructurales y funcionales de las 32 entidades federativas. Es por eso que se necesita encontrar las raíces de los problemas desde el ámbito local. México tiene información suficiente, necesaria y de calidad para realizar modelos estadísticos confiables y nuevos instrumentos de medición cuantitativa. Por ello nuestro país se convirtió en el primer caso de estudio estadístico a nivel internacional para comprender las raíces de la impunidad en el ámbito local.

Para la construcción del índice de impunidad se utilizaron como fuente principal los Censos Nacionales de Gobierno, los cuales forman parte de uno de los cuatro Subsistemas Nacionales de Información —Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ)— del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) que tiene como unidad central coordinadora al Instituto Nacional de Estadística y Geografía y que se rige por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Ley del Sistema).

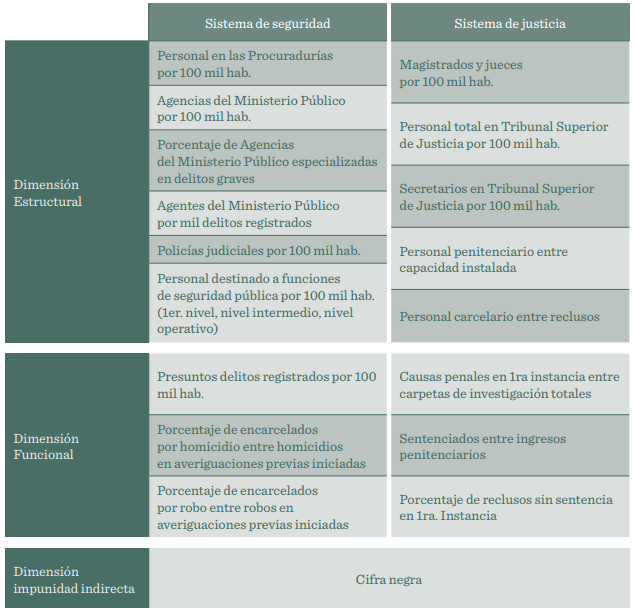
.

* **Selección de 35 variables**



Después de un proceso de revisión y mediante la aplicación de análisis estadístico y econométrico se seleccionaron 17 variables, para cada una de las 32 entidades federativas y el total nacional, que conformarían las dimensiones estructural y funcional y sus ejes transversales: sistema de seguridad y sistema de justicia; más la cifra negra como dimensión de impunidad indirecta. Los criterios de selección fueron:

* variable como indicativo de la generación y/o reproducción de la impunidad;
* exclusión de variables conceptual y estadísticamente correlacionadas;
* variable con ajuste lineal o polinomial superior al 15% (R2 >=0.15) con la incidencia del delito; 4) variables que se consideran indispensables para dar seguimiento del sistema de justicia y el marco teórico que respalda al IGI-MEX, aunque no cumplieran con alguna de las condiciones mencionadas.
* ***Variables por dimensión y eje transversal***



**CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE**

En el análisis de selección de las variables se detectó que existía un patrón de comportamiento no lineal respecto a uno o varios indicadores de incidencia del delito, es decir, no siempre más o menos era mejor. Por lo tanto, para capturar si un aumento o disminución de la variable se traducía en una disminución de la tasa delictiva, el análisis se hizo considerando varios años y para todas las entidades federativas, en función de la disponibilidad de datos. Identificar este comportamiento era fundamental para construir el índice con el criterio de “entre más alto el valor, mayor grado de impunidad”.

En este sentido, es importante recordar que el fenómeno de la impunidad, así como otras problemáticas en México no se reducen a falta de recursos humanos, físicos y monetarios, sino también a la falta de capital humano calificado, que constituye en muchas ocasiones un obstáculo para la implementación óptima de las políticas públicas, el desarrollo humano, social y económico. Un estudio realizado por la ONU indica que disponer de más agentes de policía no se traduce necesariamente en un mayor número de casos aclarados e identifican que la mayoría de los países que ocupan los lugares más bajos en cuanto a la productividad de la policía se encuentran en América Latina y Asia.

Otro factor importante es el diseño institucional, particularmente del Sistema de Justicia Penal, que en muchos casos favorece la corrupción, la ineficiencia e ineficacia del proceso de investigación del delito, por lo que un incremento en los recursos humanos o físicos no se traduce necesariamente en una disminución de la delincuencia y tampoco de la impunidad.

Considerando lo anterior, mediante un análisis minucioso se detectaron cuatro patrones de comportamiento en el conjunto de las 35 variables:

1. Lineal. Entre más alto el valor de la variable es mejor, o entre más alto el valor de la variable es peor.
2. Forma de U invertida (parábola con a<0). Conforme incrementa la variable decrece la incidencia de delito, hasta que llega a un punto máximo (dx/dy=0) en el que un incremento de la variable se traduce en un incremento en la incidencia del delito.
3. Forma de U (parábola con a>0). Conforme incrementa la variable decrece la incidencia de delito, hasta que llega a un punto máximo (dx/dy=0) en el que un incremento de la variable se traduce en un incremento en la incidencia del delito
4. Convergencia hacia uno o cien. Hay variables en las que el valor deseado es uno o cien, y entre más se alejen de ese nivel significa que existe alguna ineficiencia o área de oportunidad en dicha variable.

Incorporar estos criterios nos permitió identificar y representar con mayor precisión la realidad del país, así como la definición de un índice que pudiera reflejar las áreas más vulnerables del sistema de justicia en cada entidad federativa. Considerando estos patrones de comportamiento, se generaron variables nuevas, las cuales sí estaban conceptualizadas con el criterio de “entre más grande mejor” o “entre menos mejor”. Posteriormente, las variables transformadas se normalizaron a un rango de 0 a 100 con el criterio de Min-Max, para de esta forma hacerlas comparables y cumplir la función aditiva entre ellas. El siguiente paso fue sacar el complemento de aquellas cuyo criterio de valor era “entre más grande es mejor”; así, con esto último se cumplían las condiciones conceptuales del indice. Adicionalmente, con el propósito de castigar a la impunidad estadística, se realizó un ajuste a las entidades que no reportaron información en las variables que integran el índice, la cual consistió en imputar el valor más alto que podía tomar la variable normalizada (100).

Estimación del índice El índice se construye bajo el supuesto de que todas las subdimensiones y dimensiones tienen el mismo peso. Es decir, cada dimensión se compone de la media simple de las variables que la componen y el índice se define como la media simple de las tres dimensiones que lo comprenden. Así, la dimensión estructural sistema de seguridad se define como:

**ESSi = pphi + ampe + amphi + nampdi + pjhi + psphi ∀ i={1…33}**

Donde: i es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; ESS es la dimensión estructural sistema de seguridad; pph es personal en las procuradurías por 100 mil habitantes; ampe es porcentaje de agencias del ministerio público especializadas en delitos graves; nampd es agentes del ministerio público por mil delitos registrados; pjh es policías judiciales por cien mil habitantes; y psph es personal destinado a funciones de seguridad pública de primer nivel, nivel intermedio y nivel operativo por cien mil habitantes.

La dimensión funcional sistema de seguridad se define como:

**FSSi =drhi +ehhri +errri ∀ i={1…33}**

Donde: i es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; FSS es la dimensión funcional sistema de seguridad; drh es presuntos delitos registrados por cien mil habitantes; ehhr es porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas; errr es porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas.

La dimensión estructural sistema de justicia se define como:

**ESJi =mjhi +ptsjhi +stsjhi +ppci i +ppri ∀ i={1…33}**

Donde: i es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; ESJ es la dimensión funcional sistema de justicia; mjh es magistrados y jueces por cada cien mil habitantes; ptsjh es personal total en el Tribunal Superior de Justicia por cien mil habitantes; stsjh es secretarios en Tribunal Superior de Justicia por cien mil habitantes; ppci es personal penitenciario entre capacidad instalada; y ppr es personal penitenciario entre reclusos.

La dimensión funcional sistema de justicia se define como:

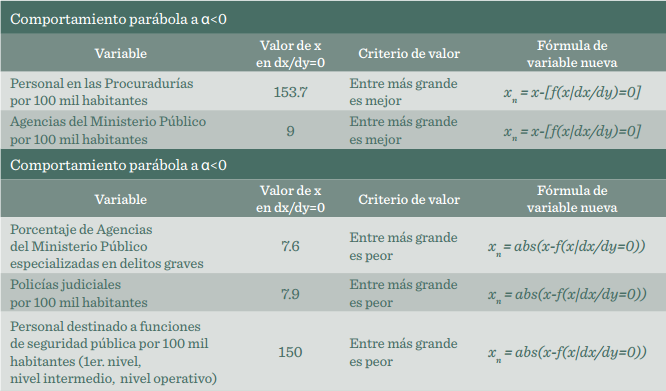
**FSJi =cpci i +sipi +rssi ∀ i={1…33}**

Donde: i es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; FSJ es la dimensión funcional sistema de seguridad; cpci es causas penales en primera instancia entre carpetas de investigación totales; sip es sentenciados entre ingresos penitenciarios; y rss es porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia.

Finalmente, la dimensión de impunidad indirecta solo se define como la cifra negra reportada por la ENVIPE correspondiente a la entidad federativa.

**IIi =cni ∀ i={1…33}**

Donde: i es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; IIi es la impunidad indirecta; y cn es la cifra negra.

****

**CADENA IMPUNE Y PRISMA DE IMPUNIDAD**

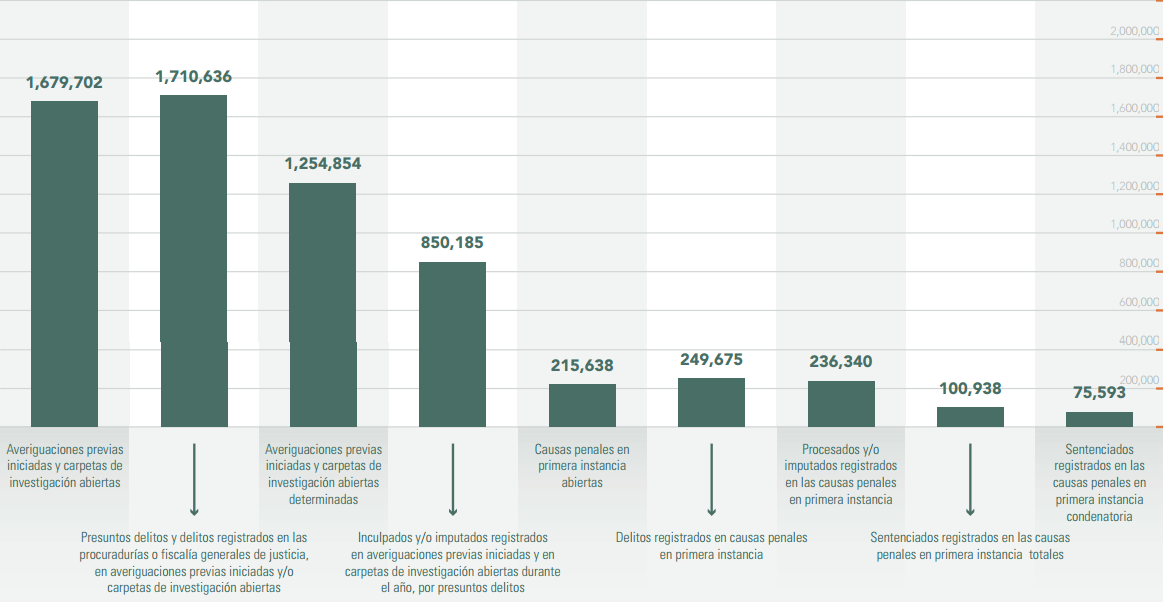
La cadena impune es un recurso visual y cuantitativo que nos permite medir e identificar el trayecto desde que se inicia una averiguación previa o carpeta de investigación hasta el momento en el que se condena a una o varias personas por la comisión del o los delitos que dieron lugar a una denuncia. Mediante la identificación de las variables claves podemos detectar dónde están los principales obstá- culos, sea en la procuración o en la impartición de justicia. En un escenario de óptima funcionalidad de las instituciones, podríamos esperar que la cadena impune se acercara más al comportamiento de una distribución descendiente ligeramente escalonada. Esto significaría que por cada carpeta de investigación abierta se identifica un delito, un culpable y un castigo. Es descendente porque hay delitos que no merecen pena privativa de la libertad. Sin embargo, cuando observamos escalonamientos muy altos y disímiles, nos habla de ineficiencias, vacíos de información e inconsistencias en los datos reportados por los ministerios públicos y tribunales de justicia estatales.

Por ejemplo, en el agregado nacional, para el año 2013, fueron iniciadas 1 millón 679 mil 702 de averiguaciones previas en los ministerios públicos de las entidades federativas, de ellas se determinaron 1 millón 254 mil 854 (lo que representó un 74%), y se inculparon a 850 mil 185 personas. Debido a que no se encontraron pruebas suficientes para acusar al agresor, no hay delito que perseguir o no se logró identificar al o los agresores, únicamente la mitad de las averiguaciones previas determinadas fueron turnadas a los tribunales de justicia como causas penales en primera instancia.

De los procesados y/o imputados registrados en las causas penales en primera instancia, solamente una tercera parte (32%) tuvo una sentencia condenatoria. Esto significa que si el sistema de justicia funciona adecuadamente, aproximadamente 4.4% de los delitos registrados fueron graves y tuvieron un culpable pagando una condena. Según datos reportados por la ENVIPE 2014, de los delitos denunciados, sólo se inició una averiguación previa en 62.7%, de estos, en 49.9% no sucedió nada, lo cual se valida con lo detectado en la cadena impune, donde en la mitad de las averiguaciones previas no se encontró un responsable o evidencia suficiente para comprobar la comisión del delito; adicionalmente, 23.3% se declaró estar trámite. Únicamente el 10.5% recuperó sus bienes, se le otorgó el perdón al 3.5% y en 6.2% de las denuncias con averiguación previa se consignó al delincuente (ver gráfica Cadena impune).

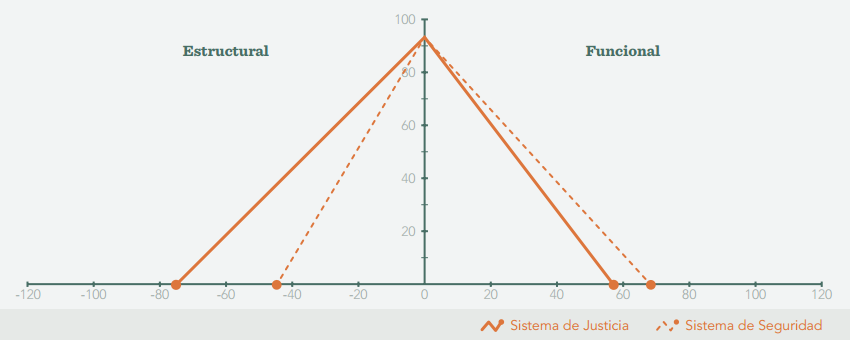
En la cadena impune resulta evidente la ineficacia e ineficiencia institucional que se va acumulando en todas las fases del proceso de procuración e impartición de justicia. Si consideramos que las averiguaciones previas por homicidio alcanzaron 2.21% del total de delitos registrados, de los cuales la mitad se clasificaron como dolosos (53%),27 más el robo a transeúnte que representó 4.4%, más el robo a vehículo con 11.04% (ambos considerados delitos graves en muchas entidades federativas), más otros delitos considerados graves, esta suma supera por mucho el porcentaje de condenados en el año (4.4%), lo que significa que miles de delitos quedaron sin castigo.

* **Cadena impune nacional**

****

Las altas tasas de incidencia delictiva y las bajas tasas de castigo e identificación de los culpables, son una muestra de las deficiencias que prevalecen en el sistema de justicia en las entidades federativas. Utilizando las dimensiones y los ejes transversales del índice de impunidad es posible identificar en dónde están las áreas más vulnerables del sistema.

* **Prisma impune nacional**

****

Como puede verse en el gráfico, entre más alto y más abierto es el triángulo significa que la impunidad es mayor. La altura del triángulo es la cifra negra, del lado izquierdo se observa la dimensión estructural y del lado derecho la dimensión funcional. La línea continua muestra el eje transversal sistema de justicia y la línea punteada el sistema de seguridad. Lo óptimo sería que los vértices del triángulo colapsen hacia el cero. Así, la impunidad es mayor conforme la suma del área de ambos triángulos es mayor.

Además, si comparamos ambos triángulos, también podemos identificar si se arrastran ineficiencias de una dimensión a otra. Es decir, si uno de los ejes transversales tiene un valor bajo en la dimensión estructural pero muy alto en la dimensión funcional, significa que los problemas estructurales se trasladan a la parte funcional.

A nivel nacional se observa que el eje transversal sistema de justicia es el que presenta un rezago mayor (por la apertura del triángulo) que se compensa ligeramente con un menor nivel en la dimensión funcional. Aunque sucede lo contrario en el eje transversal sistema de seguridad, que presenta un mejor desempeño en lo estructural, pero que se deteriora en lo funcional.

Los siguientes indicadores nos permiten observar con mayor detalle la necesidad de incrementar los recursos físicos y humanos a los sistemas de seguridad y justicia.

En promedio existen solo 3.2 agencias del ministerio público y 7.6 agentes del ministerio público por 100 mil habitantes. El número de policías alcanza 160.5 por 100 mil hab. Lejos del promedio de 332 policías por 100 mil hab. que se registra en el índice de impunidad 2015. El número de jueces por 100 mil hab. es solamente de 3.5 cuando el índice de impunidad 2015 señala un promedio de 16.

* **Cuadro 35 indicadores nacionales**

****

La carga de trabajo que presentan las instancias de impartición y procuración de justicia es muy grande, a lo que se suma la falta de calificación y capacitación del personal. Finalmente destacan deficiencias en el diseño institucional y altos grados de corrupción, que se traduce en una mayor impunidad, dado que no hay mecanismos para disminuir y castigar el delito. De acuerdo con los datos de la ENVIPE 2014, del total del delitos ocurridos, sólo el 0.7% de las víctimas recuperó sus bienes y en el 0.5% de los casos se consignó al delincuente. Considerando que únicamente al 0.2% se le otorgó el perdón, estaríamos estimando que menos del 1.4% de los delitos en México son castigados. Todo ello resulta en las condiciones de impunidad generalizada que se han señalado en este documento.

**CONCLUSIÓN**

El Sistema de Justicia Penal en nuestro país por mucho tiempo ha sido el más agresivo de los derechos humanos de toda persona imputada, desde la investigación hasta en su reclusión. Con la reforma constitucional del 2008 se pretende la transparencia en el procedimiento y, principalmente, que se respeten y protejan los derechos humanos de toda persona.

Dependerá de cada legislatura la fuerza que se le da a esta nueva figura, sin que estas olviden que de la determinación que se ponga para establecer la mayor y mejor posibilidad de su actualización dará o no fuerza a las víctimas de los territorios en que se actúan. En esa medida se demostrara el mayor o menor interés al evitar que se llenen las instituciones, como hasta ahora, de asuntos meramente civil, convertidos o disfrazados de delito en forma desmedida.

Aunado a lo vertido es importante que los gobiernos otorguen garantías a sus policías, así como se exige que cumplan como guardianes del orden, es importante, que ellos cuenten con un sueldo honesto para vivir, con prestaciones sociales, para que sus familias puedan tener una mejor calidad de vida, si ello no sucede así, creo que no tendremos buenos resultados; hay que tener en consideración que los servidores públicos que laboran en las instituciones de seguridad pública laboran con una gran carga de trabajo, por lo tanto no tienen oportunidad de buscar otro sustento, si su sueldo no es bien remunerado seguirá la corrupción en su máxima expresión y tendremos que volver a comenzar.

Es transcendental que se cumpla con la reorganización Integral de los poderes judiciales y ejecutivos, que la capacitación de los actores en la procuración e impartición de justicia sea activa, que la función de los operadores del órgano implementador vigile que se cumpla con este nuevo sistema de justicia.

Así mismo, podemos decir que la mayoría de los ciudadanos tienen un sentir de exclusión respecto de la justicia impartida por los tribunales ya que la consideran costosa, lenta, rígida e inflexible; además propicia soluciones muy antagónicas de “todo o nada”, lo cual en muchas ocasiones profundiza el conflicto, en lugar de resolverlo. Es claro que será difícil la tarea de cambiar de manera rápida todo un sistema de impartición de justicia como es el inquisitivo mixto, cuando su implementación se remonta a tiempos pasados  funcionando dentro de la idiosincrasia en México.

El cambio es ya una realidad, por lo que hay que contribuir para sobre la marcha corregir los errores y perfeccionar el sistema Penal Acusatorio-Adversarial y Oral en nuestro país. Ya que de lo contrario ni este sistema ni ningún otro podrá funcionar si no tenemos el tan anhelado y ya mencionado cambio cultural que es muy necesario en nuestro país atendiendo a las presentes necesidades.

En el estado será muy bien recibido ya que este nuevo sistema dirimirá problemas y situaciones de particularidades similares pero con medios de solución y estrategia más efectiva en la comunicación clave para una impartición de justicia pronta y expedita.

Asi mismo se consideran las siguientes recomendaciones se recopilaron del trabajo de investigación cualitativa y cuantitativa realizado, así como de los diferentes materiales explorados sobre impunidad.

• La impunidad alimenta la corrupción, acrecienta la inseguridad y genera más violencia. Los países con altos niveles de impunidad son susceptibles de tener episodios nacionales de violaciones graves a los derechos humanos.

• Los estados de la República no deben compararse entre sí llanamente para resolver sus problemas de impunidad a pesar de que la impunidad en México es generalizada. Deben analizarse en su contexto, pero a la luz de las mejores prácticas nacionales y globales.

• Bajar los índices de impunidad repercute en un mayor bienestar económico. Los estados que bajen sus índices de impunidad serán mayormente susceptibles a la recepción de inversiones del sector privado, alentarán el establecimiento de empresas pequeñas y medianas, generando mayor número de empleos y mejorando los niveles de bienestar económico de su población.

• Las instituciones de justicia y el sistema penitenciario deben ser sujetos a mayores niveles de evaluación por parte de los congresos locales así como de la sociedad en general.

• La sobrepoblación penitenciaria, las carencias humanas, físicas y tecnológicas de los centros de readaptación social incentivan la corrupción y vulneran su seguridad.

• Las autoridades judiciales locales deben ser completamente autónomas de los gobiernos ejecutivos estatales. Sin embargo, mayor autonomía no significa menor opacidad o falta de evaluación y escrutinio público. Por el contrario, los poderes judiciales estatales deben avanzar en sus políticas de transparencia y gobierno abierto.

• La impunidad va de la mano con la delincuencia organizada. Los estados de la República con presencia importante de la delincuencia organizada tienen índices de impunidad muy altos. En muchos estados se implementaron operativos conjuntos del gobierno federal y estatal por la presencia de importantes organizaciones de la delincuencia organizada.

• Problemas de confianza estadística de Comisiones estatales de Derechos Humanos. Se considera que las estadísticas sobre violaciones graves a los Derechos Humanos, provenientes de las comisiones estatales de Derechos Humanos, no son confiables y por ello no se incluyeron para la construcción de este Índice. Es probable que la mayor parte de las comisiones estatales de Derechos Humanos no se han adaptado a la Reforma Constitucional de 2011.

• Con la Cooperación internacional puede reducir índices de impunidad. Los países que han aceptado la cooperación internacional y han aceptado la evaluación de sus políticas para mejorar sus sistemas de seguridad y justicia, como los países de recién ingreso de Europa del Este en la Unión Europea, han visto grandes avances para la reducción de la impunidad en los últimos años. La participación de Naciones Unidas en Guatemala para atender el problema de la impunidad es otro caso de éxito sujeto de análisis.

Por lo anterior, sugerimos fuertemente que el Estado mexicano acepte las recomendaciones de organismos internacionales regionales e internacionales especializados en materia de seguridad, justicia y Derechos Humanos.

• Implementar un verdadero sistema de profesionalización de las instituciones de seguridad en el ámbito local. El nuevo sistema de justicia penal puede fracasar si los elementos operativos y administrativos de seguridad locales no están debidamente capacitados y cuenten con un sistema de profesionalización funcional que reduzca los espacios de corrupción e impunidad.

• Revisar la autonomía, capacidades y funcionamiento de las instituciones de justicia en los estados. Los magistrados y jueces a nivel estatal deben garantizar su independencia de los poderes políticos en la entidad.

• Garantizar la autonomía política de la Fiscalía General de la República y las Fiscalías de Justicia estatales con base en los mandatos de las reformas a la Constitución.

• Evaluar las capacidades y funcionamiento del actual sistema penitenciario a la luz de los cambios derivados del nuevo sistema de justicia penal.

•. Revisar la autonomía de las comisiones estatales de Derechos Humanos frente al poder político. Evaluar su desempeño a la luz de la Reforma Constitucional de 2011 y estandarizar la generación de información estadística en la materia a nivel nacional. 6. Limitar al máximo los espacios de impunidad que permite la legislación a los servidores públicos federales, estatales y municipales. Asimismo, castigar con fuerza a los agentes privados que favorezcan la corrupción y el conflicto de intereses en el gobierno.

• Aceptar e implementar las recomendaciones en materia de seguridad, justicia y Derechos Humanos que formulen al Estado mexicano las agencias del sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, así como de la CNDH. También se deben analizar y dar seguimiento a las recomendaciones que distintas organizaciones de la sociedad civil y academia hacen en estas materias.

• Fortalecer las fiscalías especializadas en delitos graves. Los delitos que más agravian a la sociedad y que no son castigados reproducen el fenómeno de la impunidad.

• Promover y proteger el ejercicio de la profesión del periodismo independiente.

• Sanciones ejemplares, con base en la ley, cuando se presenten casos de conflicto de interés por parte de los servidores públicos en el uso de recursos públicos o de facultades legales.

• Promover políticas públicas de justicia cotidiana. Aunque la propuesta de justicia cotidiana excluye los delitos penales, es crítico que se promueva la justicia en los ámbitos laboral, familiar, civil, mercantil, vecinal y administrativo. Cuando las personas no tienen acceso a la justicia en estas esferas de la convivencia social, la justicia en materia penal puede ser obstaculizada.

• Promover iniciativas de gobierno abierto. Los ciudadanos libres que promueven plataformas de acceso a la información, con datos públicos y privados, pueden reducir los márgenes de corrupción e impunidad de las autoridades y los actores privados. Por lo tanto promueven el bienestar socioeconómico personal y social.

• Mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional entre autoridades y órdenes de gobierno. Las autoridades locales son los principales responsables de la seguridad y la justicia de su población. Lamentablemente existen condiciones históricas, nacionales y geográficas que promueven la delincuencia organizada, la inseguridad y la violencia. Los gobiernos estatales y municipales ya no pueden esgrimir esta condición de vulnerabilidad por factores exógenos. Las autoridades en los tres niveles de gobierno están obligados a cooperar y coordinar sus recursos y esfuerzos en materia de seguridad y justicia.

• Fortalecer y dotar de mayor autonomía a las áreas de evaluación de políticas de seguridad, justicia y Derechos Humanos al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Judicatura Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

• Implementar las recomendaciones en materia de seguridad pública que ha señalado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a los estados y a la federación. Ejercer acciones judiciales contra servidores públicos que han cometido probables ilícitos denunciados por la ASF en materia de sus responsabilidades en el ejercicio de presupuestos y funciones de seguridad pública. Es indispensable mejorar la fiscalización de recursos en materia de seguridad y unificar los criterios para evaluar que el ejercicio del gasto cumpla con sus objetivos.

•. Implementar mecanismos de evaluación más efectivos. Resulta indispensable garantizar la evaluación de los sistemas de seguridad pública y el sistema de justicia tanto en sus fases de formulación e implementación como en el proceso de gestión.

De igual forma, se requiere integrar evaluación de impacto que permita medir si las acciones implementadas alcanzan los objetivos establecidos.

### \* Bibliografía

* Amparo en revisión 860/2010. 2 de febrero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Beatriz J. Jaimes Ramos.
* NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Competencia 21/2010. Suscitada entre el Juez de Control y Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Nezahualcóyotl, Estado de México y el Juez Quincuagésimo Noveno Penal del Distrito Federal. 20 de enero de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Manuel Román Franco. Secretario: José Inés Aguilar Vidal.
* TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. Amparo en revisión 444/2008. 14 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Javier Leonel Santiago Martínez. Secretario: Juan Carlos Herrera García.
* Amparo en revisión 334/2008. 3 de diciembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Juan Carlos de la Barrera Vite.
* Duce J., Mauricio “El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal: visión general acerca del estado de los cambios” en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, México, UNAM, número 6, julio diciembre 2005, p. 205.
* Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Valoración Técnico-Jurídico del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en el Estado de Chihuahua, Primer Informe de Avance, Julio de 2010, documento presentado en la V sesión del Consejo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, p.11.
* idem.
* Hidalgo Murillo, JOSÉ DANIEL, Juez de control de derechos humanos, Flores Editor, 2012, p. 5.
* Ibídem nota 3.
* Óp. Cit., nota 3. Artículo 19.
* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Causa “Suarez Rosero vs. Perú”, párr. 69.
* Convención Americana sobre Derechos Humanos.
* Manual práctico del juicio oral, Editorial UBIJUS, p.72.
* Lovenheim, Peter, Mediate, Don´t Litigate, New York, McGraw Hill, 1989, citado por: Sparvieri, Elena, Principios y Técnicas de mediación, un método de resolución de conflictos, Argentina, Biblos, 1995, p.15.
* El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia penal.
* Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 11 de diciembre de 2007.
* La conciliación. Aspectos sustanciales y procesales en el sistema acusatorio, Quinta Edición, Colombia,
* Temis y Jurídica Radar, 2007, pp.469-473.
* Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.
* Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca.
* Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.
* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
* Convención Americana sobre Derechos Humanos.
* Iniciativa del Código Federal de Procedimientos Penales. Pacto por México.

**Hemerografía**

* GARCÍA LÓPEZ, Eric, “Justicia Restaurativa en Oaxaca: perspectivas desde la sicología
* jurídica”, México, Iter Criminis, núm. 16, E. 4°, INACIPE, julio-agosto 2010.
* NORIEGA, María Olga, “Los métodos alternos en el nuevo sistema procesal penal”, Iter
* Criminis, México, núm. 17, E. 4°, INACIPE, septiembre-octubre 2010.
* KINNUNEN, Aarne, “Mediación víctima-delincuente, exitosa práctica finlandesa”, Iter
* Criminis, México, núm. 3, E. 4°, INACIPE, mayo-junio 2008.

**Normatividad interna e internacional**

* Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB).
* Códigos Procesales en Materia Penal de los Estados de Durango, Chihuahua, Chiapas, México, Oaxaca, Veracruz de Ignacio de la Llave y Zacatecas.
* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 11 de diciembre de 2007.
* Leyes en materia de Justicia Alternativa de los Estados de Baja California, Distrito Federal, Durango, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas.
* Proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales de la Secretaría Técnica.
* Reglamento del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

**Internacional**

* Del Comité de Ministros del Consejo de Europa: 233

El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional

Recomendación [83] 7, de 23 de junio de 1983.

Recomendación [85] 11, de 28 de junio de 1985.

Recomendación [87] 18, de 17 de septiembre de 1987.

Recomendación [99] 19, de 15 de septiembre de 1999.

Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo del 2001, relativa al estatuto de la víctima y el proceso penal.

* De la Organización de las Naciones Unidas: Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, de “Los Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del Crimen y Abuso de Poder”. Declaración de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Viena del 16 al 25 de abril de 2002. Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Crimen y Abuso de Poder.
* Declaración de Costa Rica sobre la Justicia Restaurativa en América Latina, celebrada del 21 al 24 de septiembre de 2005 en Santo Domingo de Heredia, Costa Rica.
* Manual para la aplicación de los programas de justicia restaurativa de la Organización de las Naciones Unidas, 2006 (Handbook on Restorative Justice Programmes).

**Sitios web**

* Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA).[**http://www.cejamericas.org**](http://www.cejamericas.org/)
* Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos A.C. (CONATRIB). [**http://www.conatrib.org.mx/**](http://conatrib.org.mx/)
* Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) http://[**www.inecip.org**](http://www.inecip.org/)
* Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). [**http://www.scjn.gob.mx**](https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx)