



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

**LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DEL ESTADO
MEXICANO**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA
HUMBERTO PÉREZ GONZÁLEZ

DIRIGIDO POR
DR. JAVIER RASCADO PÉREZ

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.
ENERO 2020

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

Maestría en
Administración Pública Estatal y Municipal

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Humberto Pérez González

Dirigido por:

Dr. Javier Rascado Pérez

Dr. Javier Rascado Pérez
Presidente

Dr. Raúl Ruiz Canizales
Secretario

Mtro. Oscar Rangel González
Vocal

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Suplente

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
ENERO 2020.

Resumen

La relevancia de analizar la procuración de justicia como política pública en México radica principalmente en la poca importancia que se le ha dado desde un punto de vista institucional. El Ministerio Público ha sido considerada como una institución al servicio del Presidente en turno y que únicamente ha protegido sus intereses particulares y no los derechos de los ciudadanos; el resultado ha sido la percepción en el país de una justicia parcial y selectiva, plagada de abuso de poder, impunidad, arbitrariedad e ilegalidad, y aunque no necesariamente es así ¿Cómo revertir esa idea? La llegada del sistema acusatorio y oral en sustitución del sistema tradicional, coloca a las Fiscalías en un papel protagónico que ofrece una inmejorable oportunidad que propone devolver la confianza a la sociedad en los procesos penales como vía para resolver un conflicto. Sin embargo, a diez años de la reforma que ordenó la implementación del sistema acusatorio adversarial y ya con un nuevo gobierno de orden federal, salvo algunas entidades, no se observa un genuino interés por darle la importancia a la materia y cumplir con el mandato constitucional de investigar y perseguir delitos en forma eficaz y efectiva.

(Palabras clave: Impunidad, Ministerio Público, sistema acusatorio).

Summary

The importance of analyzing the procuration of justice in México as a public politic lies on the importance that institutionally has been given to the subject. The <<*Ministerio Público*>> has been considered an institution at the service of the government and its politics, guarding only their personal interest and forgetting those of the citizens; the result: the perception of a partial and selective justice, plagued by the abuse of power, impunity, arbitrary and unlawfulness. And even as it is not necessarily the case, how can we revert this idea? The arrival of an accusatory and verbal system of justice in place of the traditional one puts the <<*Fiscalías*>> on a protagonist role, offering an unbeatable opportunity to bring confidence to society on matter of criminal processes as a way to solve conflicts. Never the less, ten years after the reform of the Adversarial System of Justice, now with a new Federal Government, we cannot see a genuine interest on giving the due importance to the matter and fulfill the constitutional duty of investigate and prosecute crimes efficiently and effectively.

(Key words: Impunity, <<*Ministerio Público*>>, Accusatory System of Justice)

Dedicatoria

A mi Bbk, por ser siempre el motivo de mi superación.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Agradecimientos

A Dios, por permitirme vivir y seguir adelante.

A mi familia, por su comprensión dado el tiempo restado a las dos.

Al Maestro Juan Martín Granados Torres, por todas sus enseñanzas.

Al amigo Roberto García Muñiz, por su invaluable apoyo para lograr esta meta.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, al programa Titúlate, así como a cada uno de los Doctores y Maestros que lo hacen posible, en especial al Dr. Javier Rascado Pérez.

Resumen	iii
Summary	iv
Dedicatoria	v
Agradecimientos.....	vi
Índice	vii
Introducción.....	8

**CAPÍTULO PRIMERO
LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO: LA DEUDA HISTORICA**

1.1 Las políticas públicas en procuración de justicia.....	10
1.2 Herencia de un sistema.....	11
1.3 Del discurso a la realidad	14
1.4 Reforma constitucional del 2008	17

**CAPÍTULO SEGUNDO
SISTEMA ACUSATORIO EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA**

2.1 Experiencia nacional	22
2.2 Fiscalía General de la República, el liderazgo perdido	27
2.3 Procuración de justicia en el Plan Nacional de Desarrollo	29

**CAPÍTULO TERCERO
PROSPECTIVA DE LA POLITICA DE ESTADO
EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

3.1 Justicia y seguridad, interacción equiparada.....	38
3.2 La procuración de justicia como un derecho humano	41
Conclusiones.....	50
Bibliografía	52
Anexo (Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024).....	55

Introducción

La procuración de justicia entendida como la facultad para investigar y perseguir el delito es una función reservada al Estado, esto significa que cuando se comete un delito, la institución denominada Ministerio Público está obligada a esclarecer el hecho, llevar al responsable ante los tribunales y procurar que se repare el daño a la víctima. Históricamente el panorama ha sido muy distinto, hablar de procuración de justicia en México, salvo honrosas excepciones, ha sido sinónimo de impunidad ante la insatisfacción de quienes han sido víctimas de un delito y más aún de quienes han enfrentado una acusación; la procuración de justicia en nuestro país se ha vinculado con el poder público y ha sido vista sólo como un instrumento de venganzas políticas.

En el año 2008 se reformó la Constitución en diez de sus artículos para dar paso al llamado sistema acusatorio adversarial, pero aun con un cambio tan trascendental en el sistema de justicia, salvo algunos casos, no se ha logrado encontrar solidez institucional, tan es así que prácticamente todos los Estados del país siguen buscando las mejores experiencias para enriquecer su operación. Además, la sociedad como destinatario final de la reforma, no la logrado percibir el cambio, incluso han surgido mediáticamente algunos fenómenos como la llamada “puerta giratoria” y voces que incluso invocan que se regrese al llamado sistema tradicional. La desconfianza en las autoridades predomina, no hay cultura de la denuncia, los trámites siguen siendo tortuosos y sobre todo, en términos generales, en casi todo el país prevalece la falta de resultados. Pero entonces, si la sola experiencia social deja claro que el sistema no está funcionando ¿Qué se está haciendo para cambiar las cosas? ¿Un cambio en materia procesal es suficiente? ¿Qué hace falta para que en México se consolide la transformación del sistema de justicia penal? ¿Hay una política de Estado en materia de procuración de justicia en el país?

En materia de procuración de justicia pareciera que en términos generales no existen proyectos a largo plazo; ha sido a nivel nacional la Procuraduría General

de la República – hoy Fiscalía General de la República – la que ha dictado criterios a seguir sobre la manera de organizarse, operar y evaluarse, convirtiéndose los Estados en meros replicadores en su ámbito de competencia; sin embargo, a raíz de la reforma penal esto cambió, pues fue precisamente ésta institución la última que hizo la transición, dejando de ser el gran referente en la materia.

Este año se hizo público un resumen del Plan Nacional de Desarrollo 2019 y 2024, en el cual de manera desafortunada sólo se abarcan aspectos relacionados con la seguridad pública y no propiamente con la procuración de justicia.

El objetivo de este trabajo es analizar la política pública del estado mexicano en materia de procuración de justicia, para entender la importancia que se le ha dado y que se le da, no como estrategia de gobierno sino como proyecto de Estado.

Dado que no existe bibliografía precedente que aborde en forma directa el tema, se analizan algunos aspectos históricos de la procuración de justicia y su relación con el poder público a partir de la Constitución de 1917 hasta llegar a la reforma del año 2008; después, se estudiará la perspectiva actual de la Fiscalía General de la República, así como los aspectos relevantes en la materia en el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 del nuevo Gobierno de la República, para concluir el análisis puntualizando las áreas de oportunidad que aún faltan de ser atendidas.

Finalmente, se hace mención que haber realizado este trabajo de investigación a través del Programa Titúlate, representa una gran satisfacción, pues además de facilitar la obtención del grado me ha dado la oportunidad de acercarme nuevamente a la Universidad y ha influido en la decisión de retomar el camino académico para continuar hacia una nueva etapa en mi vida profesional, la cual antes del programa representaba sólo una expectativa, por ello mi agradecimiento.

CAPÍTULO PRIMERO LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO: LA DEUDA HISTORICA

1.1 Las políticas públicas en la procuración de justicia.

Es necesario comenzar por preguntarnos ¿Qué es una política pública? No existe un consenso sobre la unificación de un concepto, Luis Aguilar¹ las conceptualiza como “(...) *decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes (...)*.” Podemos referirnos a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos.²

La característica esencial de una política pública es la discusión y el acuerdo entre sociedad y gobierno, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y qué efectos son los esperados. Esta característica fundamental ha estado ausente en todas sus formas al momento de tratar de resolver la problemática relacionada con la procuración de justicia. Lo que ha prevalecido en el país son políticas de gobierno, las cuales han tendido a alejarse de las necesidades reales e inmediatas de la sociedad al existir ante una incapacidad para establecer canales de comunicación eficientes entre gobierno y ciudadanía.

Para abordar y entender el fenómeno delictivo se tienen que considerar al menos tres dimensiones de análisis: la ética, la ciencia y la praxis. La primera condición se caracteriza por ser el planteamiento del problema, el discurso que se encarga de señalar existe una problemática y caracterizarlo dentro de la sociedad;

¹ AGUILAR Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, 2007, pag. 36

² UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3565/5.pdf>

05 DE agosto de 2019

la segunda está relacionada con las características empíricas y su forma de entender el hecho, desde aquí se describe o explica el fenómeno de manera objetiva a partir de aproximaciones teóricas – conceptuales; finalmente, la tercera dimensión se relaciona con los mecanismos de intervención, la propuesta de acción para solucionar o mitigar el hecho bajo un método en particular: las políticas de intervención, para nosotros, las políticas públicas.

Las tres son condiciones necesarias para comprender y mitigar el problema del delito, sin la ética no tendríamos un problema, sin ciencia, no tendríamos una comprensión clara de las dimensiones del problema, y sin políticas de intervención, no habría una solución material.

La inexistencia de estas políticas públicas pone en riesgo la solidez y la credibilidad de las instituciones de procuración de justicia, pues las acciones de gobierno no tienen un alcance real para generar un cambio a largo plazo ya que solo atienden a los problemas de su tiempo, y aunque, tal y como se verá en las líneas subsecuentes, este no es un problema nuevo, es de suma importancia reivindicar el sistema de procuración de justicia en el país y que deje de ser visto como un “brazo político represivo”. Es urgente que las instituciones se transformen no sólo en sus denominaciones, sino que éste cambio debe ir acompañado de proceso en los modelos de gestión actuales.

1.2 Herencia de un sistema

Comenzaremos por hacer una breve reseña de la historia de nuestro país que es en mucho la historia de la procuración de justicia.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue durante setenta años un partido hegemónico, por lo que el ejercicio del poder público estaba reservado a los miembros de esta institución política, los procesos electorales no se concebían como una verdadera contienda, era más parecido a una “herencia”, pues pasaba de manos conforme a los resultados de un consenso interno y no de una elección

democrática; elecciones que cabe señalar eran organizadas y ejecutadas también por el propio gobierno, lo que ponía en entredicho la legitimidad de los triunfos alcanzados; aun así, la oposición nunca representó ningún riesgo como adversarios electorales. Sobre el tema, Desser³ señala que el clientelismo se había vuelto omnipresente y había una abierta subordinación del partido a la autoridad presidencial.

Bajo este esquema, las políticas y las instituciones tenían una única forma de conducirse: la ideología del gobernante en turno, la cual fue idéntica a la que representaba como parte del partido en el poder, así lo afirma Luis Javier Garrido.⁴ El desarrollo de las instituciones en esta época no representaba un asunto de gran importancia, quizá ni de mínima importancia, pues para entonces la política de gobierno obedecía más a una idea que favorecía el perpetuarse en el poder que de un interés genuino para brindar mejores condiciones de vida a los habitantes. Se apoyó también en diversas organizaciones – principalmente obreras – que fueron durante todos los años de su mandato un brazo de respaldo político fuerte que coadyuvó a alcanzar sus objetivos, cuyos líderes sindicales adquirieron una gran importancia a nivel nacional; así, el círculo estaba completo, pues el partido en el poder ejercía un control total sobre los procesos electorales al tener de su lado las instituciones y a los votantes. "México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México", dijo el escritor peruano Mario Vargas Llosa según un artículo publicado en el año 1990.⁵

Un sello distintivo de los gobiernos priistas y de los subsecuentes, incluso una vez que se dio paso a la alternancia, ha sido el acusarlos de corrupción; sin

³ DRESSER, Denise. *Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México*, México, Cal y Arena, 1996, págs 211-250.

⁴ GARRIDO, Luis Javier. *La ruptura. La corriente democrática del PRI*. México, Grijalbo, 1993, pág 224

⁵ VARGAS Llosa, Mario. "México es la dictadura perfecta", *El País*, México, (septiembre 1 de 1990, sábado)

embargo, nunca fueron sujetos de responsabilidad de ninguna naturaleza y la razón de ello es lo que nos interesa en este punto, la existencia de lo que se podría llamar 'justicia a modo'. La institución denominada Ministerio Público, encargada desde entonces de investigar delitos por mandato constitucional, se materializaba en la Procuraduría General de la República, a cargo de un Procurador, éste era nombrado directamente por el Presidente de la República, lo que comprometía su autonomía en el desempeño de sus funciones, pues debía mostrar una obediencia incondicional a su persona e intereses, so pena de ser destituido del cargo.

Esta primera concepción de la procuración de justicia, claramente nos muestra un esquema de intereses principalmente de naturaleza personal, que desde luego no obedecía a una política pública, se trataba de una institución a merced de la voluntad de quien ejercía el control; el ejercicio del poder público y la procuración de justicia convergen en las ambiciones, deseos e intereses del gobernante; las experiencias son incontables de casos en los que se acusó a personas y se les encarceló por ser opositores del régimen y no necesariamente por ser responsables de un delito.

El interés de los gobiernos y del partido en el poder por perpetuarse avalaba este diseño en el cual quien ejercía el poder decidía quién era acusado y quién absuelto, la procuración de justicia representaba entonces únicamente un instrumento de poder al servicio del gobernante.

En esta etapa, el Ministerio Público ganó "fama" de ser una institución política más que de procuración de justicia en la se protegía los intereses de los gobernantes, haciendo uso de la fuerza del estado, frases como la de "chivo expiatorio" resonaban fuertemente cuando el Ministerio Público actuaba, pues se consideraba que se acusaba a las personas injustamente, sin ser responsables de delito alguno; la procuración de justicia era impensable, los titulares de las instituciones simplemente generaban los resultados que quería el jefe del ejecutivo que generaran y en el momento que disentían o incumplían las órdenes,

simplemente eran cesados de sus cargos; acusar al ejecutivo de una conducta delictiva además de imposible habría sido entonces un suicidio laboral.

Con este panorama, es evidente que no existía una visión de Estado, no había un proyecto de nación en el cual la justicia estuviera en un primer plano, el aparato de justicia en su más grande acepción estaba subordinado al Poder Ejecutivo, la presencia incluso de los otros Poderes del Estado en la escena pública se diluía ante el Presidente de la República, basta recordar el episodio del año 1994 cuando el Poder ejecutivo “desapareció” al Poder Judicial, para luego reintegrarlo con una estructura diferente ¿Cómo es posible que un Poder del Estado pueda “desaparecer” a otro cuando son en lo individual un contrapeso?”.

Este esquema de supremacía además se replicaba en todas las entidades, donde los gobernadores tenían un papel privilegiado respecto a los otros poderes asumiendo las Legislaturas y los Tribunales un papel de otra dependencia más del ejecutivo, que requerían de la anuencia de aquél para desarrollar su encomienda.

No fue sino hasta la alternancia en el poder cuando comenzaron a visualizarse cambios paulatinos del nuevo papel que asumirían las instituciones frente a los gobernantes.

1.3 Del discurso a la realidad.

La procuración de justicia ha sido una función reservada al Ministerio Público desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo texto señalaba:

*“Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. **La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y***

a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél (...).⁶

Este órgano del Estado ha sido a lo largo de la historia de nuestro país un “monopolio” de la procuración de justicia, la única puerta de acceso a la justicia. El Ministerio Público decide si investiga y, en su caso, si ejerce acción penal; incluso hasta antes de 1995, si decidía no ejercerla, la víctima no disponía de derecho alguno para oponerse, la reforma al artículo 21 constitucional, abrió la oportunidad de impugnar el inejercicio de la acción penal mediante recurso ordinario y, a falta de éste, a través de juicio de amparo indirecto. En el año 2008 una nueva reforma al artículo 21 constitución dio pauta a los ciudadanos para que éstos pudieran acudir ante la autoridad judicial sin un trámite previo ante el Ministerio Público, lo cierto es que resulta todavía un medio muy limitado por las condiciones y el tipo de delitos que se describen en la ley secundaria (Código Nacional de Procedimientos Penales), consecuentemente, sigue siendo el Ministerio Público el órgano exclusivo ante el cual se debe acudir para denunciar un hecho ilícito y acceder a la justicia penal.

El papel de la víctima dentro del procedimiento prácticamente pasaba desapercibido, no obstante que en el año 2000 se le reconoció un papel más fuerte mediante la reforma que introdujo el apartado B del artículo 20 constitucional, en la práctica continuó bajo la sombra del propio Ministerio Público. Los imputados generalmente rechazaban las acusaciones por una tendencia predominante de fincar responsabilidades sin una investigación exhaustiva, en donde bastaba la confesión de quien era acusado. Las investigaciones y el propio proceso se prolongaban por años generando que la víctima terminara por desistirse de cualquier intención de llevar al delinciente a un castigo, además de que los propios imputados sin compurgar una pena – sin ser juzgados –, pasaban más tiempo

⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, (Documento web) 1917, Artículo 21, (las letras negritas son mías).

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

15 de agosto de 2019

privados de su libertad del que les hubiera correspondido por el delito cometido si hubiesen resultado responsables.

La realidad de la procuración de justicia la mayoría del país es esencialmente una insatisfacción al momento de acudir a denunciar un delito que no sólo tiene que ver con la falta de infraestructura adecuada, el exceso de tiempo para ser atendido, falta de procesos de calidad y la profesionalización de los servidores públicos, sino con la falta de resultados y esto se relacionaba directamente con suponer que todo proceso que no era llevado a juicio constituía una falla en el sistema de justicia, el enjuiciamiento era entendido como el único camino para resolver todos los conflictos de esta materia. La decepción de esta limitada forma de entender la justicia indudablemente menguó la denuncia.

De acuerdo información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁷ a nivel nacional en el año 2017 se cometieron 3,788,860 delitos, cantidad que se incrementa año con año según se muestra en el siguiente esquema.

Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes

Entidad	Casos por cada 100 mil habitantes							
	2010 /1	2011 /2	2012 /3	2013 /4	2014	2015	2016	2017
Estados Unidos Mexicanos	30,535	29,200	35,139	41,563	41,655	35,497	37,017	39,369

Además de éstos, existen otros delitos que no se denuncian, la llamada “cifra negra”; de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que realizó el INEGI⁸, en el año 2017 esta cifra alcanzó un porcentaje del 93.2% lo que se traduce en que aproximadamente 9 de cada 10

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. INCIDENCIA DELICTIVA (Documento web), 2019. <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

21 de agosto de 2019.

⁸ *Idem.*

delitos que se cometen no se hacen del conocimiento de la autoridad. Según esa misma encuesta, el 64.5% de las razones por las que no se denuncian los delitos están relacionadas a las autoridades, destacando principalmente, la pérdida de tiempo, con un 34.2% y la desconfianza en la autoridad, con un 16.5%. Por otra parte, el 35.1% no denunció por miedo al agresor, por falta de pruebas o porque percibía que el delito era de poca importancia. Finalmente, de los delitos que si fueron denunciados únicamente en el 2.9% hubo reparación del daño.

Los resultados aquí expresados no son sino el resultado de las políticas empleadas durante los años de operación del llamado sistema tradicional en donde pareciera que lo menos importante era precisamente procurar justicia, pues a pesar de que fueron décadas de conocer lo complicado que era transitar por un procedimiento penal, específicamente en su fase administrativa en el Ministerio Público, no fue sino hasta años recientes que se puso énfasis en buscar una alternativa que a la postre dio lugar a una reforma constitucional.

El discurso político a pesar de exaltar desde siempre el estado de derecho como un eje de casi cualquier gobierno, siempre tuvo el interés político aplastando los ideales de justicia, una justicia que se apreciaba parcial y selectiva y que era para el grueso de la población sinónimo de corrupción e impunidad, no existía un interés genuino por los derechos de las personas, se trataba entonces de una procuración de justicia “a modo” revestida de conveniencia e intereses particulares en donde la legitimidad de los procesos e instituciones no solo era cuestionada sino rechazada.

1.4 Reforma constitucional del 2008

El 2008 ha sido un parteaguas en la historia del sistema procuración e impartición de justicia en nuestro país, constituye sin duda alguna el mayor cambio que se ha experimentado en esta materia. La reforma constitucional del 18 de junio

de 2008 trajo consigo un proceso de transformación profundo que dio origen a nuevas instituciones, un nuevo procedimiento penal y nuevos sujetos procesales.

La alternancia en el poder suscitada a partir del año 2000 con el triunfo de un candidato no emanado del Partido Revolucionario Institucional fue el primer aliciente que motivó el fortalecimiento de las instituciones, pues el cambio de manos en el poder público era la gran oportunidad para no repetir los mismos esquemas y patrones. Sumado a lo anterior, el Estado afrontaba niveles cada vez más altos de una crisis en el ámbito penal, con la aparición de nuevos fenómenos delictivos y la proliferación de delitos que avanzaba a un ritmo peligroso para la estabilidad social; la percepción generalizada era de una total desconfianza en las instituciones, diversos sectores que exigían un cambio en el modelo de justicia que se consideraba inoperante y rebasado, etcétera, todo esto motivo que en los foros académicos y discursos políticos comenzara a tomar fuerza la idea de una reforma constitucional en materia penal.

Asimismo, el auge de los derechos humanos de las últimas décadas coadyuvó a conformar el escenario propicio para el cambio. La tutela efectiva de los derechos humanos a través de temas como el debido proceso, el principio *pro persona* y la presunción de inocencia, causó un eco muy importante a nivel internacional; además, muchos países de América Latina ya habían iniciado su transformación en sus sistemas de justicia penal: Guatemala (1994), Costa Rica (1998), Argentina, El Salvador, Paraguay y Venezuela (1999), Chile (2000) y Colombia (2005), lo que hizo que nuestro país terminara también por dar ese último paso hacia el cambio.

La reforma como actualmente se conoce, tuvo algunos intentos previos, tal como lo apunta Felipe Borrego⁹, el 29 de marzo de 2004 el Presidente Vicente Fox

⁹ BORREGO Estrada, Felipe. "El Consejo de Coordinación y su Secretaría Técnica como Entes Coordinadores y Coadyuvantes de la Implementación" en *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio desde la perspectiva constitucional*, México, ed. Consejo de la Judicatura Federal, 211, página 127

presentó una iniciativa muy ambiciosa de reforma penal y de seguridad ante el Senado de la República, en la cual proponía por un lado cambiar el sistema procesal penal mixto por uno de corte acusatorio y adversarial, y por otro darle más poder a las instituciones encargadas de prevenir y perseguir a la delincuencia, esta iniciativa no prosperó acusando que una de las razones por las que no se le dio trámite era precisamente el tamaño y la variedad de temas trascendentales que tocaba.

El discurso político entonces, dejó de ser una manifestación al aire y comenzaron a sentarse bases para propiciar un cambio en la forma de procurar justicia, teniendo como objetivo hacer procesos transparentes y eficientes, además de devolver la credibilidad a las instituciones. El Ejecutivo Federal en su iniciativa de reforma expuso lo siguiente:

“(...) nuestro sistema de justicia penal ha sido objeto recurrente de críticas y llamados a su modernización, tanto por la sociedad en general como por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales. En nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años. Es claro que esta situación dificulta el desarrollo de México, ya que aleja las inversiones, da lugar a una percepción de temor generalizado en la sociedad, provoca desconfianza en las instituciones públicas y obstaculiza el desarrollo personal de los individuos y de toda nuestra comunidad. Es imperativo revertir los índices de inseguridad pública e imprescindible que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones (...).”¹⁰

Se dio paso entonces al Proceso Penal Acusatorio y Oral, dejando atrás al ahora llamado sistema tradicional. El Ministerio Público, asumió en esta nueva etapa un rol matizado de autoridad y como parte del proceso. En el sistema tradicional

¹⁰ GAMBOA Montejano, Claudia, “Análisis de la iniciativa de reforma a nivel constitucional, en materia penal, presentada por el Ejecutivo al Senado de la República” (Documento web), 2007.

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-21-07.pdf>

12 de agosto de 2019

difícilmente se aportaban nuevas pruebas a los procesos penales, esto es, en la etapa ante el Juez, lo que implicaba que esencialmente lo aportado durante la Averiguación Previa era lo que condenaría o absolvería a una persona, pruebas que además eran constituidas sustentadas en la llamada “fe pública”; en cambio, en el proceso penal acusatorio, el Ministerio Público sigue teniendo la función de investigar, pero ya no tiene la decisión última sobre el destino de la investigación, eso le corresponderá al Juez; frente al juzgador el fiscal está en una posición de igualdad con el acusado, además de que nada constituye una prueba sino es desahogada en presencia de la autoridad jurisdiccional.¹¹

Además, no puede dejar de mencionarse que se agregaron nuevas formas de hacer justicia sin llegar a un juicio, como lo son los medios alternos, con lo que se realzaba la importancia de la voluntad de las partes, lo que permitirían flexibilizar la justicia penal y economizar recursos.

Esta nueva forma de hacer justicia significó un avance muy significativo como política pública respecto a la procuración de justicia, refleja una reacción ante un panorama que se mostraba desolador y que fue más allá de un buen deseo, la voluntad política por generar un consenso sobre el mejoramiento de todo un sistema no quedó sólo en una intención, sino que se llevó a la Constitución y se acompañó de recursos que, al menos en teoría, harían posible este nuevo esquema de trabajo.

En esta reestructura institucional, surgió una nueva idea que permeó en los tres Poderes del Estado: las Fiscalías autónomas.

El “control” de la justicia también fue un tema que no quedó fuera del análisis al momento del cambio. Como ya se ha apuntado, históricamente las Procuradurías de Justicia conformaban una dependencia más a cargo del Poder ejecutivo tanto a nivel federal como en las entidades federativas, los titulares eran nombrados ya sea por el Presidente de la República o los Gobernadores, quienes además podían

¹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2008, Artículo 20, Aparatado A.

cesarlos a capricho, consecuentemente quien dictaba la forma en que éstas se deberían de conducir no era necesariamente el Procurador nombrado.

Ante esta realidad, se pugnó por crear entidades públicas que no estuvieran subordinadas a los intereses partidistas o de los gobernantes en el poder, para que estas adquirieran autonomía presupuestaria y de gestión, lo que permitiría garantizar objetividad e imparcialidad en los procedimientos. Esta propuesta que también retumbó a nivel nacional cerraba el círculo de la idea impulsada con la reforma penal y que pretendía demostrar a la ciudadanía el compromiso tangible de una nueva manera de procurar e impartir justicia.

Dirección General de Bibliotecas UHQ

CAPÍTULO SEGUNDO SISTEMA ACUSATORIO EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA

2.1 Experiencia nacional

A raíz la reforma publicada el 18 de junio de 2008 en materia de justicia penal, la Federación otorgó un plazo de ocho años – *vacatio legis* – a los Estados y a la propia Procuraduría General de la República para implementar la reforma. A pesar de que los recursos fueron debidamente asignados a los Estados, el cambio, como se supondría debía ocurrir, en la realidad no pasó en prácticamente todo el país.

En la reforma constitucional, particularmente en los artículos transitorios, se establece que habrá un Órgano de Coordinación para la implementación integrado por los representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales; así como una Secretaría Técnica que ejecute los acuerdos de este organismo. La SETEC se constituyó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y ejecutivo de los acuerdos y decisiones del Consejo de Coordinación, además de coadyuvar con las autoridades de las entidades federativas y de la Federación, en el proceso de implementación del Sistema de Justicia Penal. Fue creada mediante Decreto Presidencial publicado el 13 de octubre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.¹²

La Secretaría Técnica (SETEC) tomaría un papel importante a nivel federal durante en los trabajos para la implementación del nuevo sistema de justicia en los Estados y aunque sus ejes de trabajo eran: normatividad, coordinación interinstitucional, capacitación y difusión, asistencia técnica y administración, en la realidad el primer impulso importante que se realizó desde este organismo fue el tema de la infraestructura que en apariencia era un aspecto que se consideró “esencial” en los primeros años posteriores a la reforma, tener salas de audiencia

¹² Diario Oficial de la Federación, octubre 13 de 2008.

“vistasas” parecía el objetivo de la transformación, en consecuencia la planeación y los procesos de gestión quedaron en un segundo plano y los recursos destinados para toda la implementación se agotaron prácticamente en esta fase. Desde luego esto provocó la llamada “asimetría institucional” pues mientras toda la atención se centralizó en la fase judicial del proceso penal, instituciones como las Procuradurías, Defensorías Penales Públicas, órganos técnicos de mecanismos alternativos de solución de controversias, etc., no tuvieron la atención debida para su adecuación debida al sistema.

Un segundo aspecto muy importante es que el Órgano Coordinador a través de la propia Secretaría Técnica propuso a nivel nacional un modelo de operación que fue seguido por la mayoría de los Estados y así comenzó el sistema de justicia acusatorio a materializarse. Este modelo de gestión consideraba en materia de procuración de justicia tres tipos de Unidades: 1) de atención temprana, 2) de Justicia Alternativa; y, 3) de investigación. Su estructura organizacional era como aparece en la imagen¹³, estructura que con algunas modificaciones, todavía siguen la mayoría de las entidades del país.



¹³ Modelo de gestión tipo de SETEC. (Documento web) 2012
[http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/AT Mod Gest SETEC.pdf/rp:attachment/AT Mod Gest SETEC.pdf.pdf](http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf/rp:attachment/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf.pdf)
 14 de agosto de 2019

Las funciones de los operadores que contemplaba el modelo de la SETEC, se describen en el siguiente cuadro¹⁴

Operadores clave en la PGJ		
Estructuras	Operadores	Misión del Operador
➤ Atención Temprana	▪ Ministerio Público de Atención Temprana	▪ Recibe y orienta al ciudadano, calificando las denuncias y/o querellas para determinar su condición ya sea para vincularlo a proceso judicial o a la Unidad de Justicia Alternativa.
	▪ Agente de Atención Temprana	▪ Apoya administrativamente al Ministerio Público de Atención Integral en la recepción y atención de ciudadanos que han sido canalizados a la unidad de Justicia Alternativa.
	▪ Orientador	▪ Recibe las denuncias o querellas canalizándolas debidamente al área competente para la resolución de las mismas, informando al solicitante respecto de las diversas opciones que tiene para resolver su problema explicando los medios alternativos de justicia penal, el procedimiento seguido ante las unidades de investigación, o bien la autoridad externa a la que le compete el asunto expuesto.
➤ Justicia Alternativa	▪ Ministerio Público de Justicia Alternativa	▪ Busca el resarcimiento de la denuncia o querrela del ciudadano a través de las Medidas Alternativas de Justicia Penal, tratando de llegar a acuerdos o convenios entre el imputado y la víctima.
	▪ Mediador	▪ Atiende a la ciudadanía en los casos que se canalizan a la Unidad de Justicia Alternativa para ofrecerles una solución alternativa a través de convenios reparatorios con los imputados.
➤ Unidad de Investigación	▪ Fiscal del Ministerio Público	▪ Integra las carpetas de investigación con las pruebas y evidencias de la comisión de un delito del orden común, en coordinación con la Policía Investigadora y los Servicios Periciales del Estado, mediante la formulación de la estrategia de investigación, custodia y resguardo de la documentación y evidencias; con la finalidad de lograr la vinculación a proceso de un imputado
	▪ Asistente del Fiscal	▪ Asiste en las labores administrativas, de coordinación de policías investigadores y de gestión del Fiscal de Ministerio Público
	▪ Policía de Investigación	▪ Obtiene evidencias y pruebas de un caso, de acuerdo a la estrategia de investigación previamente formulada y ordenada por el Fiscal de Ministerio Público a quien apoya
	▪ Perito	▪ Apoya al Fiscal del Ministerio Público en la fijación del hecho delictuoso, así como en la recolección y conservación de las evidencias que sean encontradas, de acuerdo a su especialidad

Esta forma de trabajo proponía, ciertos niveles de transición de una investigación a manera de “represas” donde en cada uno de ellos se contenía un cierto volumen de trabajo y un asunto iba avanzando por diferentes áreas que podían incluso decidir si continuaban o no la investigación o la regresaba a una etapa previa. No pasó mucho tiempo para que el volumen de asuntos en trámite comenzara a generar el descontento de los usuarios y el desconcierto de los operadores que no veían claridad en el esquema de gestión.

Las primeras experiencias a nivel nacional de la operación del sistema acusatorio se dieron incluso antes de la reforma constitucional en Nuevo León

¹⁴ *Idem.*

(2004), Chihuahua (2006), Oaxaca (2007) y Morelos (2007), seguidos por Durango, Estado de México, Zacatecas y Baja California. Posteriormente se unieron estados como Guanajuato, Yucatán, Hidalgo y Puebla. En todo el país, aunque se encuentra poco documentados, se presentan serias deficiencias en la operación del sistema, tan es así que incluso en el estudio realizado para el año 2018 – a dos años del plazo establecido para la implementación – realizado por México Evalúa, Centro de análisis de Políticas Públicas, entidades como las antes mencionadas comienzan a presentar un rezago en la consolidación del sistema penal según el Rankin Nacional.¹⁵

Otra problemática que no fue menor fue la de la normatividad. A partir del año 2008 los propios Estados se vieron obligados a adecuar sus normas procesales para comenzar a operar el sistema acusatorio, por lo que las formas de desahogar un procedimiento eran tan variadas como el número de entidades federativas, lo que terminó por generar un desconcierto a nivel nacional sobre el cómo debía sustanciarse un proceso en el nuevo sistema de justicia. La llegada del Código Nacional de Procedimiento Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014 solventó de algún modo las inconsistencias legislativas que prevalecían en el país regulando los aspectos generales del proceso y homologándolos; sin embargo, la forma de adoptar estas normas en los Estados no corrió la misma suerte, pues en cada uno de ellos se realizó una interpretación de cómo debía desarrollarse cada etapa del procedimiento y como debían actuar los operadores; debo ser claro en este punto, si bien las diversas formas adoptadas no afectan la legalidad – por ser procedimientos ajustados a la norma – sí merece particular atención que sean muchas las maneras de cómo llevar un proceso penal, lo que nos coloca de nueva cuenta ante una situación muy parecida a que prevalecía hasta antes de la norma procesal nacional.

Un aspecto más del que se habla poco es la adopción social del sistema, esto es equivalente a afirmar que las personas en lo general no conocen el sistema de

¹⁵ MÉXICO EVALÚA CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, HALLAZGOS, 2018.

justicia acusatorio. Antes como ahora, el común de las personas, no se interesa mucho por temas de esta naturaleza, menos aún al punto de saber cómo funciona un sistema de justicia, pues únicamente tiene contacto con el mismo tras el infortunio de estar relacionados con un hecho delictivo en cualquiera de sus formas posibles; lo único que espera un ciudadano es que haya resultados positivos. En este sentido, como el sistema beneficia la presunción de inocencia, las salidas alternas y la prisión preventiva como la excepción y no como la regla, se ha generado un descontento entre la población en general acompañada de una percepción de impunidad al no observar al presunto delincuente en prisión. También ha generado diversas críticas el llamado fenómeno de “la puerta giratoria” que no es otra cosa que la percepción de la ciudadanía de que un presunto delincuente entra y sale de la cárcel, es decir, se asume que éste no recibe un castigo real, por lo que tachan al sistema acusatorio de estar diseñado para proteger al delincuente y no a las víctimas.

La experiencia nacional nos da una clara radiografía de las grandes áreas de oportunidad que prevalecen en el sistema acusatorio, pues no obstante que para 2019 ya han pasado once años desde que se publicó la reforma constitucional, se sigue cuestionando la solidez de los procesos adoptados en las Procuradurías y Fiscalías de casi todo el país, lo que aun representa una constante búsqueda de las mejores experiencias para su adopción, de lo que se puede concluir que aún no se logra un consenso sobre la forma en que debe operar el sistema.

A lo anterior se suman problemas de otra índole como las posibilidades de avance que tiene cada entidad en lo particular, pues mientras unas se encuentran terminando la implementación, otras hablan de consolidación y las más avanzadas de evaluación; nuevamente se advierte una asimetría en el proceso de evolución del sistema acusatorio a nivel nacional.

2.2 Fiscalía General de la República, el liderazgo perdido.

Como hemos apuntado, uno de los aspectos más relevantes de la procuración de justicia en esta nueva etapa – sistema acusatorio – fue la transformación de las Procuradurías a Fiscalías, teniendo como característica esencial su autonomía presupuestal y de gestión. Para el año 2019, la mayoría de las Procuradurías Generales de Justicia en el país ya han realizado esta transformación, incluida la hoy extinta Procuraduría General de la República que recientemente dio paso a la Fiscalía General de la República.

La Procuraduría General de la República aun y cuando la materia que regula no se entrecruza con el ámbito del fuero común, siempre se ha tenido el papel relevante en materia de procuración de justicia, ahora, a partir de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, encabeza la conferencia Nacional de Procuración de Justicia, desde donde se emiten lineamientos y se toman acuerdos que tienen injerencia en todo el país.

A pesar de toda la importancia y peso que pueden tener las decisiones de la Fiscalía General de la República, para orientar la política pública en materia de procuración de justicia, en el proceso de transición del sistema tradicional al acusatorio su presencia fue prácticamente nula. No sólo no asumió su papel de estar a la vanguardia en todos los procesos de transformación y ser un referente nacional, sino que fue de las últimas Fiscalías en constituirse como tal y que aún continúan con un proceso de transición conjuntamente con Tamaulipas y la Ciudad de México.¹⁶ Para el año 2017, cuando el plazo constitucional para la implementación ya había fenecido, todavía operaba la Procuraduría General de la República, y es de entenderse que lo hacía bajo el propio esquema que había tenido

¹⁶ *Idem.*

desde el sistema tradicional, sin una estructura adecuada, sin áreas definidas y sin la certeza de cómo debía operar el nuevo modelo.¹⁷

El rezago de la ahora Fiscalía General de la República en su conformación, dejó un vacío importante que las entidades federativas asumieron – algunas de manera más responsable que otras – para establecer sus modelos de gestión, normatividad, instituciones, etc., que fueran acordes a su realidad; sin embargo, esto le restó liderazgo a la institución federal pues dejó de ser un referente, ya que al no haber ni siquiera iniciado su transformación previo al año 2016, no podía dictar ninguna política a seguir en materia de procuración de justicia.

Resulta inconcebible entonces que para el año 2017 la Procuraduría General de la República publicara el documento denominado “*Hacia un nuevo Modelo de Procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de Trabajo*”¹⁸ en el cual se hace evidente que la institución federal tenía una percepción errónea e incoherente con respecto al momento que se vivía en el país; el capítulo II del documento citado se denomina PRESUPUESTOS PARA EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, además más adelante se propone como acción inmediata un diálogo constitucional y democrático para la construcción del nuevo modelo; incluso fue puesto a consideración de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia el siguiente punto: “a) Reconocer la necesidad de implementar un nuevo modelo de procuración de justicia que permita homologar la normatividad interna y la estructura de las instituciones de procuración de justicia, de conformidad con el nuevo modelo de justicia penal(...)”¹⁹

Cuando se emite la publicación anterior, muchas de las fiscalías del país habían completado su implementación, algunas se encontraban en proceso de

¹⁷ MEXICO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (documento Web) 2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf.

01 de agosto de 2019

¹⁸ *Ídem*. pág 27

¹⁹ *Íbidem*. pág 45.

consolidación y otras más se encontraban dando paso a nuevos órganos que se encargarían de la Evaluación, mientras que para la Procuraduría General de la República había la necesidad de hacer un diagnóstico de cómo iban a operar el sistema, modificar la normatividad, se habla también de la necesidad de una Fiscalía autónoma, etc., todo esto a nueve años de la reforma constitucional.

No es difícil encontrar razones, o el por qué, hoy en día los Estados han dejado de considerar a la Fiscalía General de la República como ese gran referente nacional que dicta el rumbo del país; el retraso en su transición, la falta de claridad en su modelo de gestión y en su organización, llena de incertidumbre y dudas a las entidades que no ven en esta institución un modelo a seguir, en todo caso, es preferible continuar con la estructura que han adoptado con las limitaciones que ello les represente y continúan buscando las mejores prácticas para su adopción.

Haber perdido el rumbo en el ámbito nacional, en un momento tan crucial para la historia de nuestro país en materia de procuración de justicia, desde luego que ha generado grandes repercusiones como las que ya se han comentado, como perder la oportunidad inmejorable de devolver a las instituciones de justicia su credibilidad que hoy se encuentra en riesgo ante la inconsistencia nacional de un sistema que prometía ser un cambio radical y profundo en materia de procurar justicia; al existir una falta de homologación nacional y sobre todo una asimetría en el avance del sistema, nos volvemos a encontrar ante esfuerzos individuales que pueden fortalecer o fragmentar la confianza de la sociedad en general; y ante la falta de acciones sustentadas en políticas y lineamientos generales que hagan notorio un trabajo organizado que se traduzca en una mejoría, el momento actual de la justicia visto desde un panorama general a nivel nacional, sólo ofrece incertidumbre y duda.

2.3 Procuración de Justicia en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las políticas públicas del Estado Mexicano son la pauta para entender cuáles son las prioridades de un país, la importancia o relevancia que se le da a ciertos

temas constituyen los ejes estructurales a los que habrán de ceñirse las entidades públicas.

En este contexto, toca ahora analizar lo que ha previsto el gobierno federal para los próximos años en materia de procuración de justicia, lo que se encuentra plasmado en el instrumento más importante que se emite para hacer público el rumbo del país en los años venideros: el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024.

El resumen público del Plan Nacional de Desarrollo²⁰ se encuentra fechado el 30 de abril de 2019. El índice general y capitulado del Plan es el siguiente:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024

Índice General

Presentación	4
<i>Honradez y honestidad</i>	8
<i>No al gobierno rico con pueblo pobre</i>	9
<i>Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie</i>	9
<i>Economía para el bienestar</i>	9
<i>El mercado no sustituye al Estado</i>	10
<i>Por el bien de todos, primero los pobres</i>	10
<i>No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera</i>	10
<i>No puede haber paz sin justicia</i>	11
<i>El respeto al derecho ajeno es la paz</i>	12
<i>No más migración por hambre o por violencia</i>	12
<i>Democracia significa el poder del pueblo</i>	12
<i>Ética, libertad, confianza</i>	13

1. Política y Gobierno

2. Política Social

3. Economía

4. Epílogo: Visión de 2024

²⁰ MEXICO: GOBIERNO DE MÉXICO. (Documento Web) 2019
<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

19 de agosto de 2019

Dada la temática que se aborda en cada apartado del documento, nos centraremos únicamente en el análisis de los primeros cuatro temas y sus correspondientes subtemas del primer capítulo, cuyo contenido completo es el siguiente:

1. Política y Gobierno

Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad

Recuperar el estado de derecho

Separar el poder político del poder económico

Cambio de paradigma en seguridad

- i. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia**
- ii. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar**
- iii. Pleno respeto a los derechos humanos**
- iv. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad**
- v. Reformular el combate a las drogas**
- vi. Emprender la construcción de la paz**
- vii. Recuperación y dignificación de las cárceles**
- viii. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz**
- ix. Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas**
- x. Establecer la Guardia Nacional**
- xi. Coordinaciones nacionales, estatales y regionales**
- xii. Estrategias específicas**

Hacia una democracia participativa

Revocación del mandato

Consulta popular

Mandar obedeciendo

Política exterior: recuperación de los principios

Migración: soluciones de raíz

Libertad e Igualdad

De manera muy breve, haremos referencia al contenido de los temas señalados para encontrar qué se dice sobre la procuración de justicia como política pública.

El apartado que se nomina erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, es una crítica a las prácticas del periodo que llama neoliberal, centrando como objetivo el de erradicar la corrupción del sector público como uno de los objetivos, a fin de asegurar que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, por lo que propone combate total y frontal a las practicas del desvío de

recursos, la concesión de beneficios a terceros a cambio de gratificaciones, la extorsión a personas físicas o morales, el tráfico de influencias, el amiguismo, tipificar la corrupción como delito grave, prohibir las adjudicaciones directas, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de los altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, fortalecer mecanismos fiscalizadores de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como eliminar los privilegios y prebendas de que han disfrutado los funcionarios de nivel alto.

La parte que se refiere a recuperar el estado de derecho, señala que todos los empleados públicos deberán acatar y aplicar el conjunto de leyes vigentes en el país, en la inteligencia de que sólo una autoridad respetuosa de la legalidad puede restaurar la confianza en ella por parte de la población. Se expresa que el Poder Ejecutivo no intervendrá de manera alguna en las determinaciones del Legislativo ni del Judicial, que se respetarán las atribuciones y jurisdicciones de las instancias estatales y municipales y respetará las decisiones de la Fiscalía General de la República, el Banco de México, las autoridades electorales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Que se erradicarán el robo de combustibles y la evasión fiscal y se combatirán el lavado de dinero, el tráfico de armas y otros ilícitos que no podrían perpetrarse sin la complicidad entre infractores y funcionarios públicos. Se hace mención a las diferencias de salarios entre un agente ministerio público federal, un miembro de una institución policial federal y un juez federal, y que éstas serán reducidas al mínimo, dependiendo del rango y los niveles.

En el apartado que aborda el tema de separar el poder político del poder económico esencialmente propone que la capacidad económica y financiera de personas físicas o morales no debe orientar el nombramiento de funcionarios, la adopción de políticas públicas, las decisiones administrativas, la realización de reformas legales, la elaboración de fallos legales y mucho menos la distorsión de la voluntad popular en procesos electorales. Las instituciones de gobierno deben velar

por las necesidades del país y de toda la población y no sólo por los intereses de grupos de presión empresariales y mediáticos.

La parte que más nos interesa es la relativa al cambio de paradigma en seguridad, cuya estrategia que se propone tiene los puntos que se explican a continuación:

Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. Textualmente señala: “(...) en los términos anteriores (...).²¹”

Garantizar empleo, educación, salud y bienestar. Creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud

Pleno respeto a los derechos humanos. Obligatoriedad legal de las resoluciones que emitan las comisiones nacionales y estatales de Derechos Humanos; se excarcelará a las personas que se encuentren en prisión por motivos políticos.

Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad. Es la intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables, y pendiente en todo momento del interés superior. En el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas.

Reformular el combate a las drogas. La alternativa para el Estado es levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos

²¹ *Idem.*

actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas –masivos, pero personalizados– de reinserción y desintoxicación.

Emprender la construcción de la paz. Se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetara sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto.

Recuperación y dignificación de las cárceles. Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.

Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz. Objetivos estratégicos: Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional; Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia; Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas; Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México; Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema; Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia; Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas. El ejército mexicano y la armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país.

Establecer la Guardia Nacional. es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, que termina en 2023, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional. Esta nueva corporación será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país.

Coordinaciones nacionales, estatales y regionales. El Modelo de Gabinete de Seguridad Nacional se busca replicar a escala estatal y regional, con la participación de los coordinadores federales, los ejecutivos estatales y sus comandancias de policía y seguridad pública.

Estrategias específicas. Para asuntos prioritarios y urgentes, el cual contiene tres puntos:

Nuevo Modelo Policial. Que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales; debe velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policiacos municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial.

Prevención del Delito. El gobierno, por medio de la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, enfocará sus esfuerzos en las siguientes acciones:

- Desarrollo Alternativo. Crear alternativas económicas para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas.
- Prevención Especial de la Violencia y el Delito. Se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como

los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público.

La propuesta del gobierno federal en materia de procuración de justicia, no es clara, señalar como objetivo el combate a la corrupción y el fortalecimiento de las funciones de fiscalización del Estado a través de los órganos de diversas dependencias, así como el respeto de las decisiones de la Fiscalía General de la República, no constituye necesariamente un modelo de procuración de justicia. Existe sin embargo una orientación que vincula los objetivos de la procuración de justicia con objetivos sociales y se hace depender unos de otros, asumiendo que una mejor calidad de vida y bienestar, deben representar la ausencia de violencia e inseguridad.

Como ha venido ocurriendo, la seguridad ocupa un primer plano como objetivo y se omite establecer una política pública en torno a la actuación de los órganos de procuración de justicia, pues como se verá en líneas más adelante, distan mucho los objetivos de seguridad y de justicia, pero se equiparan sus funciones como si se tratara de una misma institución.

En lo hasta ahora presentando, no se advierte de parte de la Fiscalía General de la República ni del Gobierno Federal, qué problemática conforma su prioridad en materia de procuración de justicia, las acciones que habrán de emprender ni qué problemas se pretenden resolver a corto, mediano y largo plazo, reiterando que éstos no son los mismos que se afrontan desde la seguridad pública.

Nuevamente, el retraso que presenta la Fiscalía General de la República en cuanto a su transformación adquiere relevancia, ya que pareciera que hasta este momento no existe un rumbo trazado en la construcción de las estrategias necesarias que requiere el país, puesto que aun y cuando sus objetivos son de un distinto orden a los de las entidades federativas, los problemas que aquejan al país en materia de procuración de justicia indudablemente encuentran coincidencias; en tal sentido, el desarrollo unificado en esta materia no será posible sin un aliado tan

importante como lo es la autoridad federal, que a través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia puede y debe impulsar una estrategia nacional; este órgano colegiado además de ser un espacio de diálogo, debe ser un espacio de acuerdos para el mejoramiento del país.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO TERCERO
PROSPECTIVA DE LA POLÍTICA DE ESTADO
EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

3.1 Justicia y seguridad, interacción equiparada.

Uno de los grandes retos de la procuración de justicia es delimitar dónde empieza y dónde termina. Después de muchos años, pareciera que la línea que divide el Sistema de Seguridad – y los problemas de seguridad – se va difuminando cada vez más hasta confundirse con el sistema de justicia. Tal parece que el momento tan complicado que vive nuestro país obedece al buen, o mal, funcionamiento del aparato de justicia, cuando la razón teleológica de ambos coexiste sin una interdependencia directa.

Es común escuchar fuertes críticas respecto de la actuación del Ministerio Público, señalándolos como responsables de que en el país no “pase nada” cuando se comete un delito, que la justicia es muy lenta e ineficaz, que los jueces dejan salir a los delincuentes, o bien, que las cárceles son “escuelas del crimen”. Estos señalamientos ciertamente se encuentran vinculados con la seguridad, pero no son problemas que se puedan resolver desde el sistema de justicia, algo que ha sido complicado de entender y que ahora intentaré explicar.

Según el artículo 21 Constitucional

“(...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución (...) El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno

deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (...).²²

Ciertamente, en el texto referido se hace alusión a que la seguridad comprende no sólo el aspecto preventivo, sino la investigación y la sanción del delito, quizá por esta razón se ha pretendido que muchos de los problemas exclusivos del sistema de seguridad quieran ser resueltos desde el sistema de justicia.

La prevención del delito se ha relacionado con otros conceptos como la criminología y más recientemente con conceptos como la seguridad humana. La prevención busca anticipar la comisión de delitos o de hechos que aumenten el riesgo de que éstos sucedan, se trata de la intervención temprana del aparato del estado para evitar un hecho que tenga como propósito vulnerar los bienes jurídicos que se protegen. Existen tres corrientes ideológicas para atender la seguridad vista desde el aspecto de la prevención: La neoliberal, señala que la seguridad se entiende como una lógica de manejo de riesgos desde una perspectiva individual; la socialdemócrata, parte de la premisa de la solidaridad colectiva con la cual se presume que la seguridad se asocia a la redistribución igualitaria de los recursos tanto políticos como económicos; y, la moral conservadora, parte de la premisa que la seguridad se obtiene por medio del control formal ejercido por una autoridad moral.

El problema esencial entonces para la prevención es evitar que el delito suceda. Cuanto esto no es posible, se va incrementando una percepción de inseguridad.

Una constante en los últimos años ha sido la aparición de nuevos delitos o incremento de las penas de los ya existentes como medida para desalentar su comisión, olvidando por completo el principio general del derecho penal denominado

²² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2019, artículo 21, párrafo noveno.

última ratio que se refiere a la mínima intervención del derecho penal en la vida social. La intervención mínima está integrada por la proporcionalidad y la prohibición de exceso, lo que otorga un carácter fragmentario y subsidiario que significa que son prioritarias medidas menos drásticas, no penales, pero igualmente efectivas. Explico, cuando un fenómeno es rechazado por la sociedad, los niveles de rechazo pueden volverse tan altos que se comienza a exigir un castigo ejemplar que sólo puede dar a través del derecho penal – prisión –; asimismo, si un hecho que ya está tipificado como delito comienza a ser más recurrente, inmediatamente se plantea endurecer la pena. La experiencia nos ha demostrado que difícilmente se logra el propósito que lo es desalentar su comisión, pues sin una estrategia de prevención, lo que logra provocarse en muchas ocasiones es que el delincuente tenga una escalada de violencia para evitar en la medida de lo posible afrontar las consecuencias.

Hoy en día es muy común que se asocien los problemas de seguridad con los de la justicia y particularmente con los de procuración de justicia. Según el artículo 21 Constitucional la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El presupuesto lógico para que inicie su labor el aparato de procuración de justicia es la existencia de un delito cometido al menos en grado de tentativa; es en este momento cuando se activan los operadores como lo son Fiscales, Peritos y Policías de Investigación, y no antes. Bajo esta sencilla lógica, es claro que el número de casos que pueda o no investigar, resolver y sancionar el aparato de justicia, no incide de manera directa sobre el mayor o menor número de delitos que puedan cometerse, pues sería inadmisibles pensar que la responsabilidad de que no se sigan cometiendo corresponde al Ministerio Público, esto sin duda nos conduciría a una distorsionada afirmación en la que el Estado tendría que esperar a que se cometa un delito para actuar y que sí, y sólo si se resuelve un asunto, entonces éste dejaría de cometerse; nada tan errado como lo anterior.

El sistema de seguridad funciona de manera independiente al de justicia, para entender de manera sencilla su compleja tarea es preciso señalar que el primero de ellos centra su labor en tratar de evitar el delito se cometa, su objetivo, podríamos resumirlo en decir que éste deberá encargarse de prevenir la comisión de ilícitos. Mientras que el aparato de procuración de justicia, comienza una vez que el delito se ha cometido, se requiere por lo tanto la existencia de un hecho presumiblemente delictivo para poner en marcha su maquinaria. Teniendo clara esta idea, no se puede y no se debe responsabilizar a las Fiscalías y/o Procuradurías del trabajo que se deja de hacer a nivel del sistema de seguridad entendido como la prevención. El trabajo de Fiscales, Peritos, Policías de Investigación que se complementa con el que se realiza en el aparato Judicial, aun siendo eficaz, no puede por sí mismo hacer que una conducta deje de cometerse en lo general, se constriñe en hechos particulares que al ser esclarecidos contribuyen a evitar la impunidad y procurar que esa persona no incurra en una nueva falta, ya sea a través del propio Tribunal, o bien, hasta llegar al aparato de reinserción; sin embargo, dista mucho esta función de aquella de prevención conferida al aparato de seguridad en la que se insiste, el objetivo es que el delito no ocurra.

En suma, la labor de procurar justicia, debe ser atendida de manera diferenciada a la de seguridad, pues es evidente que los objetivos son muy diversos, por lo tanto, las políticas públicas diseñadas para cada sistema deben ser acordes a tales propósitos. El fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia dependerá en muy poco de si un delito se comete mucho o poco, pues su eficacia y eficiencia se mide por su capacidad de investigar y de resolver un hecho delictivo.

3.2 La Procuración de justicia como un derecho humano.

Es difícil, encontrar un concepto universalmente aceptado para referirnos a los derechos humanos; sin embargo, sí existe una noción clara de lo que éstos

significan y su trascendencia. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas nos dice que:

“(...) Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles (...).”²³.

Los derechos humanos se encuentran tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales, donde la referencia obligada es la declaración de Viena de 1993, que señala:

“ (...) Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí y la Comunidad Internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos su mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tiene el deber sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (...).”²⁴.

La procuración de justicia debe asumirse como un derecho de esta naturaleza y adquirir la relevancia de su justa dimensión. Las Fiscalías deben tener un papel preponderante en el aparato de justicia como garantes de los derechos

²³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “¿Qué son los derechos humanos” (Documento web) 2019

<https://www.ohchr.org>

25 de agosto de 2019

²⁴ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, Primer apartado I, número 5” (Documento Web) 2019

https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

25 de agosto de 2019

humanos que contemplan las leyes y tratados internacionales para el proceso penal como lo son: el acceso a la justicia, la presunción de inocencia, la igualdad procesal y sustantiva, derecho a una defensa técnica, la reparación del daño, el debido proceso entre muchos otros.

Luigi Ferrajoli propone que “*son derechos fundamentales aquellos derechos subjetivos que las normas de un determinado ordenamiento jurídico atribuyen universalmente a todos en tanto personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar*”²⁵

Acorde a lo señalado, todas las personas, en todo momento, deben tener la posibilidad de tener acceso a la procuración de justicia. El momento actual de las instituciones de procuración de justicia es coyuntural para generar una nueva cultura de la denuncia y lograr que la confianza de la sociedad se deposite en ellas. Una Fiscalía renovada debe comenzar por erradicar las viejas prácticas que han quedado en la memoria de los ciudadanos y comenzar a reestructurarse para mostrar nuevas formas de trabajo con un mejor desempeño en las que haya un verdadero respeto a los derechos humanos.

Las Fiscalías y Procuradurías del País, deben tener como objetivo primordial generar políticas públicas a largo plazo que permitan no sólo la atención de problemas inmediatos sino trazarse objetivos que hagan palpable una mejoría en el sistema. Desde nuestro punto de vista hay tres temas que deben ser prioritarios de esta planeación: 1) Mejorar los procesos de atención; 2), Transitar de lo cuantitativo a lo cualitativo; y, 3) Aprendizaje del sistema de justicia con un enfoque social.

Mejorar procesos de atención.

²⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Editorial Trota. Ed. 2001. pág. 291.

Es una realidad que en casi todo el país una de las situaciones principales que desalientan la presentación de una denuncia es el tiempo que se debe invertir para ello, desde el tiempo de espera para ser atendido, la estancia dentro las instalaciones y los constantes requerimientos presenciales como se explica a continuación.

- Tiempo excesivo de espera para ser atendido. Una persona que requiere de presentar una denuncia por haber sido víctima de un delito, debe esperar varias horas sólo para poder ser atendido, sin que ello implique en ningún momento conseguir un resultado positivo, pues hasta ese momento no sabe si va a ser recepcionada su denuncia o querrela.
- Tiempo excesivo en la realización de un trámite. Cuando se le brinda atención a un usuario en muchas ocasiones el tiempo es excesivo pues las entrevistas que deben rendir, desafortunadamente abarcan no sólo aspectos esenciales sino muchos no esenciales; asimismo, a menudo los servicios complementarios que requieren de la participación del ofendido, no se encuentran concentrados en un mismo lugar, por lo que es preciso acudir a varias oficinas para concluir un trámite, lo que termina por prolongar la estancia del usuario u ofendido en la Unidad.
- Exceso de requerimientos presenciales. Las personas que acuden a denunciar un hecho, generalmente acuden a una unidad de investigación en más de una ocasión, entre las razones que hacen “necesaria” su presencia se encuentran el exhibir documentación – copias –, presentar testigos, ampliar entrevistas, etc., lo cual puede ocurrir tantas veces como sea necesario. Al final, puede ocurrir que una persona termine desistiéndose del trámite, o bien, se puede caer en el exceso de obligar al ofendido a continuar con el trámite y presentarlo a través de la fuerza pública.

De lo cuantitativo a lo cualitativo.

Se dice comúnmente que aquello que no se puede medir, no se puede mejorar y vale la pena detenernos a pensar hablando de procuración de justicia ¿qué se mide y cómo se mide?

Existen diversos órganos que se dedican a medir la actividad que desarrollan las Fiscalías y/o Procuradurías del País, algunas de corte gubernamental y otras de carácter civil; entre las instituciones que recaban información se encuentran el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el Centro Nacional de Información dependiente del SESNSP, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) y existen otros de carácter civil como México Evalúa, México unido contra la delincuencia, Alto al Secuestro, etc.

En general todas las instituciones realizan mediciones en las que se señala la mayor o menor cantidad de delitos ocurridos y se sub-clasifica con tipos de delitos y/o tipos de ofendidos; se mide también la mayor o menor cantidad de investigaciones resueltas considerando el número de casos que tienen una determinación, los acuerdos reparatorios, los casos judicializados, los que llegaron a un juicio, los que tuvieron una salida alterna, los que fueron producto de un procedimiento abreviado, de una suspensión y otros muchas clasificaciones. En todos los casos, la valoración para establecer si una Fiscalía es o no eficaz, queda constreñida a lo que numéricamente pueda sustentar, verbigracia, si se inician cien carpetas y se resuelven ochenta, entonces tiene una eficacia alta, caso contrario si sólo se resuelven 20 de las mismas cien. Esta metodología ha sido aplicada sin muchas variaciones al correr de los años, lo que incluso ha dado pauta a buscar métodos en los cuales la información llega a tergiversarse sin que necesariamente

sea falsa, como por ejemplo, no iniciar carpetas de investigación sino “cuadernos” u otros instrumentos análogos con nombres diversos, para poder reportar menos delitos de ciertas características, o en casos más graves, cuando ocurre un hecho delictivo la autoridad brinda el apoyo, pero si el resultado es positivo, no se registra, esto es, no se inicia una carpeta de investigación, menos asunto equivale a ser “mejor”.

El propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala como parámetro de medición la llamada incidencia delictiva, en su página oficial establece lo siguiente:

“(...) La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Procuraduría General de la República en el fuero federal (...).”²⁶

Para medir quien es el mejor, no tiene que ver entonces con la satisfacción de los ciudadanos ante la actuación de los órganos de procuración de justicia, sino con el tener los mejores números, pues estos resultados se relacionan en forma directa con el mejor trabajo realizado.

Es preciso complementar esta manera de valorar lo que hay detrás del trabajo de Fiscales, Peritos y Policías Investigadores, pues desde nuestro punto de vista, se trata de una muy limitada manera de señalar la eficiencia y eficacia de una institución; por ello, imprescindible evaluar también aspectos como la *calidad de los procesos*. No solo se trata de recabar muchas o pocas denuncias, es necesario verificar cómo se recaban, mediante qué metodología, a través de qué recursos, en

²⁶ SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. “Incidencia delictiva” (Documento Web)
<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva>
26 de agosto de 2019

cuánto tiempo, etc. Tampoco debe simplemente señalarse la conclusión de un caso, sino por qué vías, en cuánto tiempo, si se reparó el daño, si se cumplió con la expectativa de la parte ofendida, si hubo una real investigación. Asimismo, se debe valorar si el trato a la víctima fue el adecuado, si se siguieron protocolos de actuación, si se les proporcionó información sobre sus derechos, si tuvieron acceso a fondos, si se les brindó atención médica o psicológica.

Se debe apostar a realmente encontrar un sentido jurídico-social al sistema de procuración de justicia y dejar de verlo como una actividad aislada en la que únicamente participa la institución, no se debe olvidar que al final quien califica las buenas a malas prácticas es la sociedad en general, por lo que se puede afirmar que un asunto en el que se realice todo aquello que la autoridad está obligada a hacer, conforma una investigación eficiente y eficaz, aun y cuando sin que se arribe a un resultado positivo, que vista sólo como simple número siempre será negativo.

Aprendizaje del sistema de justicia con un enfoque social

Finalmente, un tema vital para los próximos años en la socialización del sistema. Para las instituciones la llegada del sistema acusatorio sin duda representó un cambio que no sólo era deseado, sino urgente. Las bondades de la nueva forma de trabajo, rápidamente ganó adeptos entre la comunidad jurídica en general, pero para la ciudadanía esto en realidad no significó algo trascendente en su vida diaria.

Las personas que acuden ante una Fiscalía y/o Procuraduría, representan un número menor en comparación con la sociedad en general, y generalmente, como lo habíamos apuntado, no se interesan por saber cómo funciona el sistema de justicia, su único interés se constriñe en lograr que se sancione al responsable y que se le repare el daño.

El derecho penal ha sido por excelencia el más público de todas las ramas del derecho, es el de mayor interés para el Estado, ha sido concebido como aquel

que encarna de mejor manera la fuerza pública con la que se mantiene la paz social, pues éste procura un castigo para aquellas conductas más trascendentes que pueden vulnerar esa tranquilidad. El Derecho Penal socialmente se asocia con cárcel, esto significa que cuando una persona realiza una denuncia, históricamente espera ver a alguien en prisión, considerando que ese es el castigo que se merece por lo ocurrido, dejando en un segundo plano la reparación del daño, esto obedece a que la lectura simple del Código Penal casi siempre implica que la pena por su comisión es perder la libertad.

Al existir nuevas alternativas de resolver un conflicto, la sociedad no ve de buena manera que no se sancione con cárcel un hecho que constituye un delito, máxime si se tiene la seguridad de que en efecto se trata del responsable. Tratar de cambiar esta forma de apreciar las cosas no es una tarea sencilla, se le tiene que enseñar a la gente común el valor de las nuevas formas de hacer justicia y que aun y cuando no todo se sanciona privando de la libertad a otra persona, el hecho no queda impune.

La lectura social de ver como única alternativa la prisión como consecuencia de un delito debe ser erradicada poco a poco a través de un proceso evolutivo efectivo de enseñanza del sistema de justicia, asumiendo que la insatisfacción se da generalmente por la complejidad de los procesos y la falta de la imposición de una sanción efectiva, en otras palabras, entre más sencillos sean los procesos, más rápida la reparación del daño, y en su caso, se hagan efectivas las penas, no existirá una percepción de impunidad.

El Estado debe asumir la responsabilidad de la información que hace llegar a la ciudadanía en torno a un cambio tan trascendental, no se debe olvidar que al interior de las propias instituciones representó como gran reto, hacer que los operadores pudieran dar vuelta a la página en torno a las prácticas del llamado sistema tradicional a través de pláticas de inducción y de sensibilización, a aquellos

operadores que pugnaban por la mejor eficiencia del sistema tradicional y desdeñaban al acusatorio.

Es preciso que los operadores y quienes se encuentran al frente de las instituciones no descalifiquen el sistema, su influencia en la consolidación tiene que darse no sólo en el interior de su institución, sino también en toda su interacción con las otras instituciones del sistema y con la sociedad en general. La transición de las instituciones se debe dar, desde adentro y de manera organizada hacia los actores externos.²⁷

Socializar el sistema de justicia es una asignatura pendiente para el correcto funcionamiento del sistema de procuración de justicia.

²⁷ TORRES Estrada, Pedro Rubén, “La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas. El caso de México”, en TORRES Pedro y Michael NÚÑEZ(coords.), *La Reforma Constitucional. Sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*, México, Porrúa, 2010, p. 591

Conclusiones

Históricamente en el país no se han tenido objetivos claros acerca de lo que se quiere lograr respecto del tema de procuración de justicia, ha quedado en manos de los gobernantes en turno la decisión de determinar las estrategias a seguir – en el mejor de los casos – para hacer frente a las exigencias sociales, cuyas soluciones se han basado en tener una mejor infraestructura (más y mejores instalaciones), dotar de equipo (vehículos, armamento, equipo informático) y contratar con más personal y mejor capacitado, pero sin resultados.

Debe existir una visión más amplia para distinguir que los problemas de la seguridad pública no se resuelven desde las instituciones de procuración de justicia, hacer eficientes a los cuerpos de seguridad para que desempeñen su labor encomendada y generar políticas de prevención que realmente inhiban el delito son tareas independientes en las que nada incide el trabajo que realizan las Fiscalías y/o Procuradurías, en su acepción más amplia el trabajo de éstas es investigar y perseguir el delito, no prevenirlo.

La adopción del proceso no debe quedar a nivel de instituciones, se debe continuar para que la sociedad en general lo conozca y tomar la mejor decisión al momento de interactuar en una Fiscalía y/o Procuraduría. Se debe hacer del conocimiento de la gente, qué se hace, cómo se hace y qué beneficios pueden obtener que antes no podían. Las campañas de socialización han sido sin duda alguna el tema más ausente en todo el proceso de transformación, no se puede esperar que las personas asuman y respalden algo que: 1) no conocen, y 2) no entienden.

Las políticas públicas deben estar sustentadas en el reconocimiento de la procuración de justicia como derecho humano en su interacción con otros derechos, en su búsqueda de las condiciones sustantivas de objetividad de igualdad para víctimas e imputados, se debe hacer uso de todos los recursos disponibles

(humanos, económicos, tecnológicos, etc.) para hacer posible el acceso a la justicia con formas más eficaces y eficientes que no dependan de las condiciones subjetivas de los gobiernos. Las Fiscalías deben ser autónomas y transexenales, deben estar completamente separadas de la injerencia política y presupuestal, entendiendo que su trabajo de investigar delitos y llevar a los responsables ante los tribunales sólo debe atender a los proyectos estratégicos para mejorar y no debe estar condicionado por el menor o mayor apoyo que puedan recibir desde otras entidades de gobierno.

La ausencia de políticas públicas desde la federación, han traído como consecuencia la fragmentación del sistema de justicia en su concepción más amplia, pues lejos de garantizarse los objetivos del Estado a través del trabajo coordinado de las instituciones se han generado estrategias fraccionadas y reactivas a los fenómenos sociales, cuya atención efímera se limita a plantear soluciones a través de reformas legales y endurecimiento de las penas, lo que no sólo no desalienta la comisión de delitos sino que es ineficiente para el control de la impunidad, lo que al final la sociedad percibe como un fracaso.

Bibliografía

AGUILAR Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, 2007, pag. 36

BORREGO Estrada, Felipe. “El Consejo de Coordinación y su Secretaría Técnica como Entes Coordinadores y Coadyuvantes de la Implementación” en *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio desde la perspectiva constitucional*, México, ed. Consejo de la Judicatura Federal, 211, página127

DRESSER, Denise. *Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México*, México, Cal y Arena, 1996, págs 211-250.

FERRAJOLI, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Editorial Trota. Ed. 2001. pág. 291.

GARRIDO, Luis Javier. *La ruptura. La corriente democrática del PRI*. México, Grijalbo, 1993, pág 224

TORRES Estrada, Pedro Rubén, “La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas. El caso de México”, en TORRES Pedro y Michael NÚÑEZ (coords.), *La Reforma Constitucional. Sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*, México, Porrúa, 2010, p. 591

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación, octubre 13 de 2008.

MÉXICO EVALÚA CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, HALLAZGOS, 2018.

VARGAS Llosa, Mario. "México es la dictadura perfecta", El País, México, (septiembre 1 de 1990, sábado)

Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2008, Artículo 20, Aparatado A.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2019, artículo 21, párrafo noveno.

Sitios en red

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, (Documento web) 1917, Artículo 21.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

15 de agosto de 2019

GAMBOA Montejano, Claudia, "*Análisis de la iniciativa de reforma a nivel constitucional, en materia penal, presentada por el Ejecutivo al Senado de la República*" (Documento web), 2007.

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-21-07.pdf>

12 de agosto de 2019

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. INCIDENCIA DELICTIVA (Documento web), 2019.

<https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

21 de agosto de 2019.

MEXICO: GOBIERNO DE MÉXICO. (Documento Web) 2019

<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

19 de agosto de 2019

MEXICO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (documento Web) 2017.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf.

01 de agosto de 2019

MODELO DE GESTIÓN TIPO DE SETEC. (Documento web) 2012
http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf/rp:attachment/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf.pdf

14 de agosto de 2019

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS." ¿Qué son los derechos humanos" (Documento web) 2019

<https://www.ohchr.org>

25 de agosto de 2019

"Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, Primer apartado I, número 5" (Documento Web) 2019

https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

25 de agosto de 2019

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. "Incidencia delictiva" (Documento Web)

<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva>

26 de agosto de 2019

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3565/5.pdf>

05 DE agosto de 2019

**ANEXO:
[PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019 - 2021]**

Dirección General de Bibliotecas UAQ