



Advocacy for Human Rights in the Americas

INFORME

Foto: Dario Lopez-Mills/AP

MISIÓN NO CUMPLIDA

El nuevo sistema de justicia penal en México es un proyecto en progreso

Por Maureen Meyer y Ximena Suárez Enríquez

JULIO 2016

INTRODUCCIÓN

Después de ocho años de reformas, México tiene un nuevo sistema de justicia penal—al menos en papel. Las reformas constitucionales que el Congreso mexicano aprobó en 2008 fueron aplaudidas como un paso importante hacia la creación de un sistema de justicia penal efectivo, eficiente y transparente, con la capacidad de ser una de las herramientas más poderosas y ambiciosas para combatir la impunidad y la corrupción en México. Debido a la magnitud de las reformas, los gobiernos federales y estatales contaron con ocho años para completar la transición de un sistema mayoritariamente inquisitorio y escrito, a un sistema oral adversarial en donde el Ministerio Público y la defensa presentan sus pruebas y argumentos en audiencias públicas y abiertas. El pasado 18 de junio de 2016 se cumplió la fecha límite para la transición al sistema de justicia penal reformado. Sin embargo, el nuevo sistema está lejos de ser una realidad en México.

El nuevo sistema debía implementarse en los 31 estados del país, y en la Ciudad de México, para la investigación y persecución de delitos tanto a nivel estatal como federal. Aún cuando las autoridades declararon que para el 18 de junio—la fecha límite de implementación—el nuevo sistema ya operaba en forma diferenciada en todo el país para delitos locales, también reconocieron a regañadientes que solamente cuatro estados cumplían con todos los criterios necesarios para el funcionamiento óptimo del nuevo sistema (Coahuila, Nuevo León, Yucatán y Chihuahua)¹.

Con respecto a los delitos bajo jurisdicción federal, las autoridades mexicanas comentaron en entrevista con WOLA que el nuevo sistema opera en 28 estados; sin embargo, en estados con altos índices

de violencia y presencia del crimen organizado, como Guerrero, Tamaulipas, Jalisco y Baja California, el nuevo sistema apenas comenzó a operar en junio de 2016². La Procuraduría General de la República (PGR) tiene competencia para la investigación de delitos federales, incluyendo los relacionados con el tráfico de drogas y delincuencia organizada.

Además de que la implementación del nuevo sistema fue desorganizada y lenta, la transición no se completará hasta que los ministerios públicos y jueces concluyan los miles de casos iniciados bajo el “viejo” sistema inquisitorio, el cual ha estado rezagado por décadas. En el sistema viejo, toma a los ministerios públicos federales más de siete meses presentar cargos en contra un sospechoso, y cada uno de ellos tiene a su cargo la investigación de aproximadamente cuarenta casos³. Asimismo, el 15 de junio de 2016—a tan solo tres días que la transición al nuevo sistema concluyera oficialmente—el Congreso mexicano finalmente aprobó una serie de reformas fundamentales (miscelánea penal), que definen aspectos operacionales y procesales del sistema adversarial, incluyendo excepciones relevantes al debido proceso en casos de delincuencia organizada⁴. La implementación de estas reformas también retrasará la transición completa al sistema adversarial.

En vista de estas complicaciones, una evaluación del think-tank mexicano CIDAC estimó que el nuevo sistema funcionará en forma óptima en el país en 11 años más, lo cual significa que las personas acusadas de delitos en México probablemente no se beneficiarán de todas las protecciones del nuevo sistema sino hasta el año 2027⁵.

CAMBIOS BAJO EL NUEVO SISTEMA

El nuevo sistema incorpora cambios significativos para mejorar las investigaciones y juicios penales en México. Un cambio esencial fue el incluir la presunción de inocencia y los derechos humanos como principios rectores de las investigaciones penales. Ahora, la policía en México participa en la investigación de delitos y trabaja bajo el liderazgo del Ministerio Público. De esta forma, la policía ahora puede recibir denuncias de delitos y actuar como “primer respondiente” y así preservar escenas del crimen y tomar acciones básicas de investigación, antes de que los ministerios públicos tomen control del caso (antes de las reformas solamente el Ministerio Público tenía estas responsabilidades).

Otros cambios bajo el nuevo sistema incluyen la creación de un juez de control, el cual debe garantizar que los derechos humanos sean respetados a lo largo de la investigación. De igual forma, se crea un juez de ejecución, quien debe asegurarse del cumplimiento de las sentencias. Existe un sistema mejorado de justicia para adolescentes, medidas alternativas a la prisión preventiva, y métodos alternativos para solucionar casos, tales como mediación y negociación de penas. Las víctimas y abogados de la defensa también tienen una participación más activa en el proceso.

Adicionalmente, el nuevo sistema de justicia penal en México es fundamentalmente oral, lo cual significa que los ministerios públicos, abogados de la defensa, y jueces deben cambiar de un sistema escrito hacia un sistema oral adversarial con interrogatorios. Estos cambios requieren habilidades distintas para el manejo de casos, preparación de argumentos, y resolución de casos en las cortes.

ARRASTRANDO LOS PIES PARA IMPLEMENTAR LAS REFORMAS

No hay duda que México necesitaba reformar su sistema de justicia penal: las encuestas nacionales de victimización más recientes, publicadas en 2015, muestran que más del 92 por ciento de los crímenes en el país no fueron investigados o siquiera reportados a las autoridades, principalmente porque las víctimas no confían en las autoridades o creen que reportar crímenes en México es una pérdida de tiempo⁶. La mayoría de la población confía poco los ministerios públicos y jueces, y más del 50 por ciento cree que son corruptos. Menos de la mitad de los crímenes que sí son investigados muestran algún progreso, y aún menos son resueltos.

El trabajo de los ministerios públicos mexicanos en la investigación de delitos es cuestionable: de acuerdo a una encuesta de 2012 llevada a cabo en prisiones federales, más del 43 por ciento de los detenidos no tuvo abogado al momento de rendir

su declaración ante el Ministerio Público, y el 55 por ciento de los detenidos que se declararon culpables lo hicieron después de ser sometidos a algún tipo de hostigamiento, ya fuera tortura, golpes, presión o amenazas⁷. Los resultados de las investigaciones penales también dejan mucho que desear: entre 1999 y 2012, solo el 14.3 por ciento de los casos federales terminaron en sentencias condenatorias; a nivel estatal, entre el 2000 y 2012, este porcentaje bajó a 7.2 por ciento⁸.

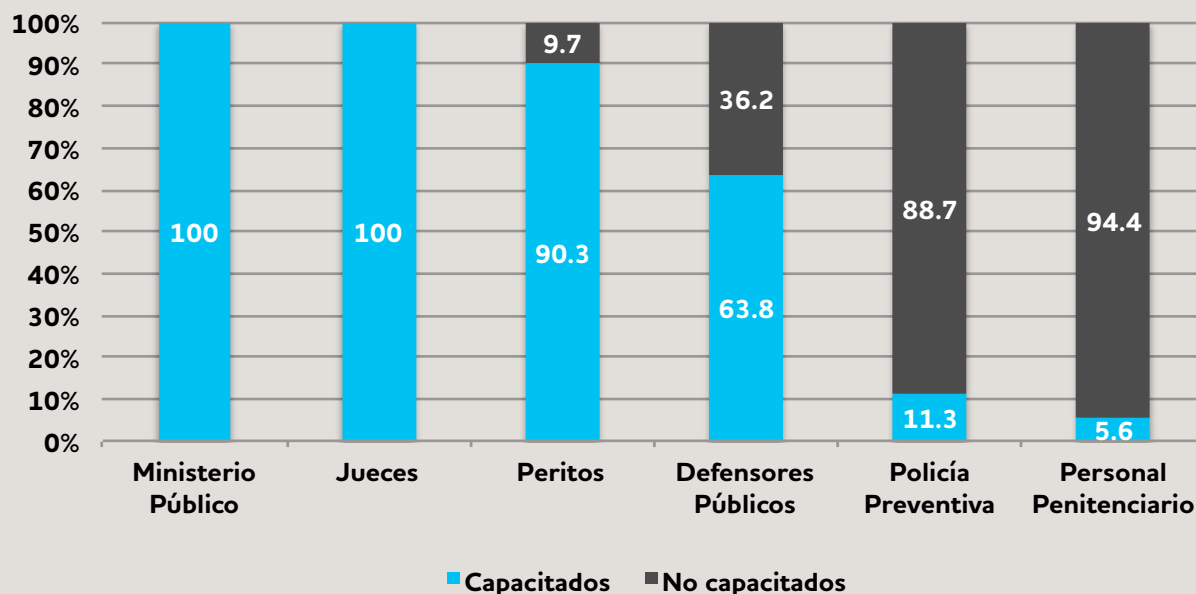
Durante los primeros años de la reforma con el ex-Presidente Felipe Calderón, y al comienzo de la administración del presidente Peña Nieto, las autoridades no priorizaron la implementación del nuevo sistema. Aunque en el 2008 el gobierno mexicano creó la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) para coordinar la transición, la

SETEC no contó con presupuesto durante su primer año y no comenzó a funcionar sino hasta el 2009, un año después de que se aprobaran las reformas⁹. La urgencia para completar la transición al nuevo sistema aumentó en la medida que se acercaba la fecha límite. Por ejemplo, no fue sino hasta marzo del 2014 (seis años después de que se aprobaran las reformas) que el Congreso mexicano publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece los distintos procedimientos que las autoridades estatales y federales deben aplicar en la investigación y persecución de delitos bajo el nuevo sistema¹⁰.

El Presidente Peña Nieto declaró que México invirtió MXN\$ 21 billones de pesos (aproximadamente US\$ 1.1 billones de dólares) en la implementación del nuevo sistema¹¹. En la práctica, la distribución de

estos fondos ha sido desorganizada y la capacitación desigual, lo cual ha disminuido la funcionalidad y la efectividad del nuevo sistema en el corto plazo¹². Por ejemplo, mientras México destinó más de MXN\$ 484 millones de pesos (aproximadamente US\$ 25 millones de dólares) para capacitar a funcionarios en el nuevo sistema, para septiembre de 2015 solamente los ministerios públicos y jueces habían sido totalmente preparados. Por el contrario, el 9.7 por ciento de los peritos, 36.2 por ciento de los defensores públicos, 94.4 por ciento del personal del sistema penitenciario y 88.7 por ciento de la policía preventiva no habían recibido ninguna capacitación¹³. Finalmente, WOLA ha resaltado en ocasiones previas que las autoridades no cuentan con los mecanismos adecuados para evaluar los resultados y la efectividad de la capacitación¹⁴.

PERSONAL CAPACITADO VS. NO CAPACITADO EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DE MÉXICO [HASTA SEPTIEMBRE DE 2015]



Fuente: <http://bit.ly/1T4fSzY>

LAS VIEJAS COSTUMBRES SE RESISTEN A MORIR

TRANSFORMANDO LA FORMA DE ENTENDER EL ESTADO DE DERECHO

Con auténtica voluntad política, planificación adecuada y transparencia, México podría superar las brechas técnicas y hacer el nuevo sistema completamente funcional. Pero esto no será suficiente para mejorar las investigaciones penales y hacer del debido proceso una realidad en todos los casos criminales. El mayor reto es poner fin a las prácticas arraigadas en los operadores del

sistema, incluyendo a ministerios públicos, jueces, y abogados.

Hasta ahora, el desempeño de los operadores bajo el nuevo sistema muestra señales alarmantes de estar repitiendo las viejas prácticas que por décadas han impedido investigaciones profesionales¹⁵.

- **Burocracia en audiencias.** Cuando los ministerios públicos se presentan frente a jueces bajo el nuevo sistema para presentar y defender un caso, con frecuencia se limitan a leer el contenido de los archivos de investigación o declaraciones preparadas con antelación, en lugar de presentar y defender los casos de forma articulada y convincente. Esto ocasiona que las audiencias se extiendan por más tiempo de lo que deberían, y reproduce una mala costumbre del viejo sistema donde el exceso de información obstaculiza el proceso y hace que el contenido de la investigación criminal sea difícil de entender¹⁶.
- **Altos índices de sospechosos detenidos “en flagrancia”.** La mayoría de los casos federales bajo el nuevo sistema son casos de personas “descubiertas en el acto” de cometer un crimen (“flagrancia” o “cuasi-flagrancia”). Esto significa que la detención de los sospechosos no es el resultado de una investigación y que los ministerios públicos no pusieron en práctica sus habilidades para investigar delitos bajo el nuevo sistema. Bajo el viejo sistema, las autoridades abusaban con frecuencia del uso de la “flagrancia” o “cuasi-flagrancia” para detener a individuos y así evitar una investigación profesional de los casos¹⁷. De acuerdo a una encuesta llevada a cabo en prisiones federales durante 2012, más de la mitad de los convictos encuestados fueron detenidos en flagrancia¹⁸.
- **El nuevo sistema no terminará automáticamente con la tortura.** De acuerdo con Juan Méndez, el Relator Especial de Tortura de la ONU, la tortura en México se usa a partir de que una persona es detenida y hasta que es llevada ante un juez con la finalidad de castigar a la persona, así como obtener confesiones o información incriminatoria¹⁹. Bajo el nuevo sistema existen protecciones relevantes contra la tortura, por ejemplo: la supervisión de la legalidad de las detenciones durante las distintas etapas de la investigación (control de detención); la implementación de un registro oficial de detenciones; y el hecho de que los ministerios públicos ya no podrán acusar a un individuo de cometer un delito con base en su confesión. La Ley General de Tortura, la cual será aprobada por el Congreso mexicano en los siguientes meses, debe desarrollar los mecanismos para prohibir el uso de evidencia obtenida por medio de tortura y para excluirla del proceso. Sin embargo, la experiencia demuestra que aún con estas protecciones, se continúa empleando la tortura en investigaciones penales.

El caso de Israel Arzate es un ejemplo de ello²⁰. En febrero de 2010, Arzate fue detenido arbitrariamente por soldados mexicanos en Ciudad Juárez, Chihuahua, y fue llevado a una base militar, donde recibió golpes, shocks eléctricos, y fue asfixiado repetidamente hasta que dio una confesión falsa, la cual fue usada en una investigación penal en su contra, conducida bajo el sistema adversarial. Cuando Arzate le informó al juez que había sido torturado para confesar, el juez se rehusó a ver las marcas visibles en su cuerpo, no abrió un caso para investigar los posibles abusos por parte de los soldados, y en cambio ordenó que el juicio procediera. Después de tres años en prisión, Arzate fue finalmente puesto en libertad gracias a una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en noviembre del 2013.

- **El papel poco claro de las fuerzas armadas en la investigación de delitos.** el nuevo sistema existe un “primer respondiente”, definido como “la primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención”²¹. Esta amplia definición ha generado debate en cuanto a si el Ejército y la Marina, quienes llevan a cabo funciones de seguridad pública como parte de la estrategia nacional de seguridad, pueden actuar como “primeros respondientes” y en consecuencia, recibir denuncias de delitos, preservar escenas del crimen y la custodia de evidencia, y llevar a cabo acciones investigativas hasta que el Ministerio Público lleguen a la escena del crimen, e inclusive realizar detenciones en flagrancia. Esta posibilidad es particularmente alarmante para los delitos y violaciones de derechos humanos que involucran a miembros de las fuerzas armadas, y podría comprometer la independencia y el éxito de las investigaciones. Por ejemplo, en la masacre de 22 civiles en junio de 2014, cometida a manos de soldados en Tlatlaya, Estado de México—un caso en donde al menos 12 de las víctimas fueron ejecutadas extrajudicialmente—la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) determinó que el Ejército alteró la escena del crimen para hacerla parecer como si las víctimas hubieran muerto en un enfrentamiento armado²². En el caso de la ejecución extrajudicial de dos estudiantes universitarios en marzo de 2010 en Monterrey, Nuevo León, la CNDH encontró que los soldados habían manipulado la escena del crimen para incriminar a los estudiantes²³.

EXCEPCIONES A LAS GARANTÍAS AL DEBIDO PROCESO EN CASOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

Las reformas al sistema de justicia penal en México son sin lugar a dudas importantes, pero también incluyen excepciones al debido proceso para delitos relacionados con actividades de la delincuencia organizada que limitan o niegan severamente las protecciones que ofrece el nuevo sistema. Debido a que un número importante de delitos en México están ligados a la delincuencia organizada o son investigados como tal, estas excepciones representan limitaciones preocupantes a las garantías al debido proceso de numerosos detenidos.

Estas excepciones también son relevantes en

términos de rendición de cuentas y justicia por violaciones graves a los derechos humanos en México, ya que este tipo de casos a menudo son investigados como vinculados con la delincuencia organizada. Por ejemplo, las masacres durante el 2010 y 2011 contra 265 migrantes en San Fernando, México, así como la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa fueron investigados inicialmente por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO)²⁴.

Las reglas de excepción están basadas en una definición amplia de delincuencia organizada: “una

organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”. Esta definición amplia tiene el potencial de aumentar el rango de casos que pueden considerarse excepciones y así restringir los derechos de los acusados. Algunas de las excepciones al debido proceso para casos de delincuencia organizada incluyen: 1) un tipo de prisión preventiva prolongada llamada “arraigo”, en donde el Ministerio Público puede solicitar la detención de un individuo bajo sospecha de tener conexiones con la delincuencia organizada. El arraigo puede ser por hasta 80 días, a pesar de que no exista una acusación formal o se haya acusado al arraigado de cometer un delito; 2) prisión preventiva obligatoria; 3) la intervención de comunicaciones privada; y 4) restricción de comunicación y derechos de visita.

Las excepciones al debido proceso para casos de delincuencia organizada son una parte clave de los problemas del “viejo” sistema de justicia penal en México. En su reporte sobre México, el Relator Especial de Tortura de la ONU Juan Méndez concluyó que el uso de tortura en el país se exagera debido a las excepciones procesales para casos de delincuencia organizada y que el arraigo es violatorio de derechos humanos, expone al detenido a sufrir tortura, y es inefectivo (solo el 3.2 por ciento de los individuos sometidos a arraigo desde 2008 han sido condenados por algún delito)²⁵.

El Grupo de Expertos que proporcionó asistencia técnica al gobierno mexicano en la investigación de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa llevó a cabo un análisis exhaustivo de los reportes médicos de 17 sospechosos clave, y encontraron fuerte evidencia de que fueron torturados²⁶. El Grupo de Expertos destacó que la mayoría de los reportes médicos realizados cuando los sospechosos fueron recién detenidos no mostraron heridas significativas, mientras que los reportes médicos realizados unas

horas después de que los sospechosos estuvieran bajo custodia de la SEIDO revelaron varias lesiones. En el caso del sospechoso Agustín García Reyes, el primer reporte médico después de su detención registró una lesión; un reporte médico realizado siete horas después registró 30 lesiones nuevas. Los reportes médicos posteriores registraron lesiones adicionales, lo cual llevó al Grupo de Expertos a la conclusión de que García Reyes fue agredido en sucesivas ocasiones mientras se encontraba bajo custodia de las autoridades, lo cual constituye tortura o maltrato.

En cuanto a la prisión preventiva, hasta enero de 2016 más del 41.4 por ciento de los reclusos en prisiones mexicanas están esperando sentencia²⁷. Ello, a pesar de que la sobrepoblación en las cárceles es un grave problema, con un promedio de 18 por ciento de hacinamiento en todas las prisiones en el país.

Agentes de la SEIDO han recibido capacitación para operar en el nuevo sistema y ha iniciado casos bajo el mismo²⁸. Sin embargo, a juzgar por las reformas que el congreso mexicano aprobó el 16 de junio a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las garantías al debido proceso del nuevo sistema, así como el derecho a la privacidad, seguirán estando severamente limitados en aquellos casos que involucren a la delincuencia organizada²⁹. Estas reformas a la ley contra la delincuencia organizada podrían ampliar las excepciones al debido proceso a todas las personas que participen intencionalmente en las actividades ilícitas de organizaciones criminales.

En vista de las pocas ocasiones en las cuales el Estado de Derecho prevalece en el país, el uso continuo de estas herramientas y excepciones podría tener graves consecuencias, e impedir el uso de técnicas científicas y profesionales en la investigación de delitos.

ASISTENCIA DE EE.UU

A LA REFORMA PENAL EN MÉXICO

Los Estados Unidos ha apoyado los esfuerzos para la reforma del sistema de justicia en México por más de una década, y dicha asistencia ha incrementado con la Iniciativa Mérida³¹. La Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (*U.S. Agency for International Development, USAID*) está implementando actualmente un programa de US\$81 millones sobre el Estado de Derecho, el cual busca apoyar a los estados mexicanos y a su gobierno federal con las reformas, incluyendo asistencia técnica. El programa también apoya las actividades de distintas organizaciones de la sociedad civil, al monitorear y apoyar las reformas. Además, el Departamento de Justicia (DOJ) brinda asistencia técnica y capacitaciones para el personal del sistema de justicia federal.

Mientras México trabaja para consolidar la implementación del nuevo sistema en el país, el gobierno estadounidense debe continuar apoyando firmemente los esfuerzos de reformas

judiciales en México, a través del otorgamiento de fondos del Departamento de Estado, Operaciones en el Extranjero, y otros programas presupuestales relacionados. Este apoyo debe garantizar que USAID y el DOJ coordinen sus esfuerzos y midan el impacto que tienen las capacitaciones lideradas por Estados Unidos, incluyendo si el entrenamiento ha incrementado la efectividad de los agentes del sistema de justicia, así como su capacidad de aplicar las habilidades que requiere el nuevo sistema. También se debe capacitar a todos los demás actores involucrados en el sector de justicia mexicano: jueces, ministerios públicos, investigadores (policía), peritos, abogados privados, y defensores públicos. USAID y el DOJ deben continuar apoyando a las organizaciones de la sociedad civil que monitorean la implementación del sistema y proporcionan evaluaciones independientes y críticas sobre los progresos y fallas en el proceso.

MIRANDO HACIA ADELANTE

El 18 de junio las autoridades en México celebraron con gran fanfarria el último día del plazo legal para implementar el nuevo sistema, llamándolo una “misión cumplida.” El 20 de junio, las autoridades federales publicaron un acuerdo para la “consolidación” del sistema adversarial, al que los gobiernos estatales pueden decidir si unirse o no³¹. Esta cláusula de adhesión opcional podría dificultar aún más el seguimiento de la implementación y “consolidación” de las reformas a nivel estatal.

Mientras el nuevo sistema de justicia penal está técnicamente operando en México, su implementación total debe ser vista por el gobierno mexicano como un objetivo a largo plazo. Además, existe un riesgo latente de que las prácticas arraigadas que fomentaron la impunidad y la corrupción en el viejo sistema se impongan de nuevo. Aquí se presentan recomendaciones que el gobierno mexicano debería de considerar rumbo a la implementación total del nuevo sistema de justicia a nivel estatal y federal.

- Establecer un mecanismo organizado y transparente para reportar de manera regular los pasos pendientes para la implementación del sistema en su totalidad, así como los resultados obtenidos hasta ahora. Al hacerlo, el gobierno debe proporcionar información sustanciosa y de calidad. También debe reconocer que, si bien la capacitación del personal es importante, la capacitación por sí sola no hará que el sistema funcione. Se deben enfatizar las habilidades del personal y su capacidad de operar bajo el nuevo sistema, y se deben desarrollar indicadores claros que midan el impacto de la capacitación que reciben los funcionarios públicos.
- Las autoridades deben abandonar su enfoque de “cantidad sobre calidad” en el nuevo sistema de justicia penal. El éxito de los casos ya no debe ser medido por la cantidad de arrestos, sino por la legalidad de los procedimientos realizados durante la investigación, así como por la resolución de los casos a través de juicios bajo el nuevo sistema, incluyendo el uso eficiente de medios alternos de solución de controversias y penas distintas a la prisión.
- Asegurar la rendición de cuentas por violaciones graves a los derechos humanos bajo el nuevo sistema. El congreso debe aprobar la Ley General Contra la Tortura y sobre Desapariciones, y asegurarse que las nuevas leyes estén alineadas con el nuevo sistema de justicia penal. En particular, la Ley General Contra la Tortura debe reforzar los mecanismos que excluyan cualquier evidencia obtenida por medio de tortura, y permitir que las investigaciones sobre tortura se lleven a cabo sin impedir la investigación principal. Además, los ministerios públicos federales y locales deben contar con personal capacitado para la investigación de violaciones graves de derechos humanos bajo el nuevo sistema. Finalmente, el congreso mexicano debe reconsiderar las normas de excepción al debido proceso para casos de delincuencia organizada, así como la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo su posible participación en investigaciones penales bajo el nuevo sistema.

NOTAS

¹ Secretaría de Gobernación, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, <http://www.setec.gob.mx/>; Arturo Angel, “Se acabó el tiempo: solo cuatro estados están listos para implementar el nuevo sistema penal”, *Animal Político*, 3 junio 2016, <http://www.animalpolitico.com/2016/06/se-acabo-el-tiempo-solo-cuatro-estados-estan-listos-para-implementar-el-nuevo-sistema-penal/>.

² Entrevista con oficiales de la PGR responsables de implementar el sistema adversarial, Ciudad de México, junio de 2016.

³ Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*, 16 diciembre 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013.

⁴ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria Numero 4553-I, 15 junio 2016, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jun/20160615-I.pdf>.

⁵ Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), *Hallazgos 2015*, 4 mayo 2016, <http://cidac.org/hallazgos-2015/>.

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015”, 30 septiembre 2015, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf.

⁷ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Resultados de la Primera Encuesta Realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, 2012, https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf.

⁸ Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*.

⁹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación*, 13 octubre 2008 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5063719&fecha=13/10/2008.

¹⁰ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Código Nacional de Procedimientos Penales*, 5 marzo 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf.

¹¹ Presidencia de la República, “La Reforma de Justicia Penal. Un compromiso de Estado hecho realidad”, <http://www.gob.mx/presidencia/videos/la-reforma-de-justicia-penal-un-compromiso-de-estado-hecho-realidad-39074?idiom=es>.

¹² CIDAC, *Hallazgos 2015*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Maureen Meyer y Hannah Smith, “México debería dar prioridad a la calidad sobre la cantidad en proceso de reforma judicial”, WOLA, 4 septiembre 2015, http://www.wola.org/es/comentario/mexico_deberia_dar_prioridad_a_la_calidad_sobre_la_cantidad_en_proceso_de_reforma_judicia.

¹⁵ El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), *Operadores ¿Cómo Vamos?*, marzo 2016, <http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/03/reporte.pdf>.

¹⁶ Entrevista con Mireya Moreno de CIDAC, Ciudad de México, junio de 2016.

¹⁷ Entrevista con oficiales de la PGR y del Consejo de la Judicatura Federal responsables de implementar el sistema adversarial, Ciudad de México, junio de 2016.

¹⁸ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales*

de Readaptación Social.

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Juan E. Méndez, 29 diciembre 2014, <http://antitorture.org/mexico-2014/>, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/88/PDF/G1425288.pdf?OpenElement>.

²⁰ World Organization Against Torture (OMCT) y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (Centro Prodh), *Torturado, encarcelado e inocente: El caso de Israel Arzate Meléndez y el uso sistemático de la tortura para obtener confesiones falsas en México*, octubre 2012, http://www.omct.org/files/2012/10/22001/informe_cat_mexico_prodh_omct.pdf.

²¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Primer Respondiente: Protocolo Nacional de Actuación, V.1 <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>.

²² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación No. 51 Sobre Los Hechos Ocurridos el 30 de Junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México, 21 octubre 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf.

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Recomendación No. 45 Sobre El Caso de la Privación de la vida de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, Estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, 12 agosto 2010, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2010/Rec_2010_045.pdf.

²⁴ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Massacres of Migrants in Mexico”, octubre 2015, <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2015/10/>

[MassacresOfMigrantsInMexico.pdf](#); Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, Ayotzinapa, Informes, <http://prensageiayotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!informe-/c1exv>.

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez.

²⁶ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa II*, abril 2016, <https://drive.google.com/file/d/0B3wuz7S3S9urNFFIZUNMSIdQUIk/view>.

²⁷ Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, “Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional”, enero 2016, <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA.Repository/1400046//archivo>.

²⁸ Entrevista con oficiales de la PGR responsables de implementar el sistema adversarial, Ciudad de México, junio de 2016.

²⁹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, 16 junio 2016, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441665&fecha=16/06/2016.

³⁰ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 22 febrero 2016, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>.

³¹ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal*, 20 junio 2016, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016.

SOBRE WOLA

WOLA es una organización de investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Imaginamos un futuro en el que las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y donde la justicia se imponga a la violencia.

SOBRE LOS AUTORES

Maureen Meyer es la Coordinadora Principal del Programa de México y Derechos de Migrantes de WOLA. Ximena Suárez Enríquez es la Coordinadora para México de WOLA.

AGRADECIMIENTOS

Hannah Smith, Oficial de Programas de WOLA, contribuyó a la revisión y producción de este informe. Paula Martínez, pasante en WOLA, asistió en la traducción del informe.

