



Advocacy for Human Rights in the Americas

INFORME



(Foto Flickr/Marco Verch)

EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO: 11 AÑOS DESPUÉS DE LAS REFORMAS DE JUSTICIA PENAL

Retos y oportunidades para el gobierno de López Obrador

Por: Gina Hinojosa y Maureen Meyer

NOVIEMBRE DE 2019

INTRODUCCIÓN

En los últimos meses, varios actos de violencia de alto perfil en México han atraído la atención de los medios nacionales e internacionales y han resaltado los importantes desafíos de seguridad que enfrenta el gobierno mexicano¹. La creciente violencia, junto con la impunidad generalizada, ha resaltado la urgente necesidad de fortalecer el sistema de justicia penal de México. Desde el comienzo del año, un promedio de 95 personas al día han sido asesinadas en México; sin embargo, solo el 5 por ciento de los casos de homicidio terminan en una condena².

Han pasado más de once años y dos mandatos presidenciales desde que México aprobó amplias reformas constitucionales que exigieron la implementación de un **sistema de justicia penal acusatorio** a nivel nacional y estatal, una herramienta diseñada para fortalecer la capacidad de México para combatir la violencia y la impunidad³. Alejándose del anterior sistema inquisitivo—basado principalmente en documentos escritos presentados a un juez—el nuevo sistema está basado en juicios orales públicos ante tribunales.

La transición a los juicios orales ha ayudado a abordar la ineficiencia, la opacidad y la falta de debido proceso que caracterizaron el antiguo sistema. Primero, los juicios ahora se llevan a cabo con los jueces, los fiscales y los acusados juntos en una sala, lo que ha ayudado a reducir la excesiva discreción judicial y procesal. Además, las reformas requieren que las salas de audiencias sean equipadas con equipo de grabación de audio y visual para hacer que las audiencias sean más transparentes. Las reformas también fueron diseñadas para procesar los casos en el sistema más rápidamente y para proteger los derechos humanos de los detenidos.

Cuando el Congreso mexicano aprobó las reformas en 2008, estableció un plazo de ocho años para completar esta reforma integral. Sin embargo, más de tres años después de la fecha límite, en junio de 2016, la transición está lejos de completarse. Las instituciones judiciales y de aplicación de la ley continúan sobrecargadas y siguen careciendo de la capacitación y especialización necesarias para llevar a cabo sus funciones adecuadamente. Además, la tortura y otras violaciones de los derechos humanos siguen siendo frecuentes en los procesos penales. Finalmente, el Congreso federal y varios congresos estatales han propuesto, y en algunos casos aprobado, reformas constitucionales y legales que en su esencia son incompatibles con el nuevo sistema⁴.

En este informe, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) analiza el progreso de México en la implementación del sistema penal acusatorio, así como el grado en que esta transición ha ayudado a que las instituciones de justicia mexicanas sean más transparentes, eficientes, justas y respetuosas de los derechos humanos.

Además, hacemos un balance de cómo el nuevo gobierno mexicano ha abordado las reformas de justicia penal durante el primer año del mandato del Presidente Andrés Manuel López Obrador. Esto incluye un análisis de las implicaciones preocupantes de varias reformas recientemente aprobadas que son contrarias a los derechos humanos y a las garantías del debido proceso, así como otras propuestas pendientes que evocan al antiguo sistema inquisitivo. El informe también incluye una revisión del apoyo que los Estados Unidos ha otorgado a México para fortalecer el estado de derecho en la última década.

LA EFICENCIA DEL SISTEMA ACUSATORIO

Bajo el antiguo sistema inquisitivo, las audiencias fueron penosamente largas y engorrosas, ya que los procuradores presentaron la mayoría de sus argumentos y pruebas por escrito en montones de documentos que los jueces tuvieron que leer para conocer los detalles de un caso. En este sentido, la transición al sistema acusatorio ha reducido sustancialmente la duración de las audiencias.

Las reformas también tenían como objetivo reducir la presión en las instituciones de justicia sobrecargadas al dar a los jueces y los ministerios públicos más espacio para negociar acuerdos de culpabilidad y otras resoluciones alternativas para ciertos delitos no graves. En teoría, esto significaría que la mayoría de los delitos no violentos no tendrían que ser juzgados en los tribunales.

Sin embargo, está claro que las instituciones de justicia no han aprovechado al máximo esta oportunidad. El informe más reciente de la organización mexicana México Evalúa sobre la implementación del sistema acusatorio encontró que, si bien el uso de los mecanismos alternos varía entre los estados, en promedio, durante 2018 el porcentaje de procedimientos derivados a justicia alternativa en sede ministerial fue de 6.1 por ciento. Del mismo modo, el promedio de causas penales que fueron derivadas a justicia alternativa en sede judicial fue de 4.2 por ciento, cuando los jueces determinaron que las circunstancias lo permitieron y las partes estuvieron de acuerdo⁵.

Aunque no es el único factor, la falta del uso del sistema de justicia alternativo ha contribuido a rezagos importantes en el sistema de justicia: en 2018, el 44.6 por ciento de los casos abiertos por las fiscalías terminaron rezagados, al igual que el 42.3 por ciento de los casos en manos de los tribunales⁶.

Otra dificultad es que el sector de justicia sigue sin tener el personal adecuado para atender las necesidades de la población. México tiene menos de tres fiscalías y aproximadamente 0.9 jueces por cada 100,000 personas. Este número palidece en comparación con el promedio regional de 10 jueces por cada 100,000 personas en América Latina⁷. La escasez de personal suficiente ha hecho que denunciar delitos en México sea un proceso engorroso, ya que las víctimas a menudo deben viajar largas distancias y pasar largos tiempos de espera para presentar una denuncia.

Debido a este ambiente, las víctimas tienen poca fe en que las instituciones de justicia puedan atender adecuadamente sus quejas. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) más reciente, casi un tercio de los mexicanos fueron víctimas de algún delito en 2018, sin embargo, casi 90 por ciento de las víctimas optaron por no presentar una denuncia. Cuando se les preguntó qué influyó en su decisión, el 32 por ciento de las víctimas respondió que lo consideraban una "pérdida de tiempo", más del 17 por ciento citó "desconfianza en la autoridad" y el 9 por ciento citó "trámites largos y difíciles". Estas dinámicas han cambiado muy poco desde que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) comenzó a realizar esta encuesta en 2012⁸.

CUADRO 1: AUTONOMÍA DE LAS FISCALÍAS

Si bien la influencia política sobre las investigaciones penales—en particular las investigaciones sobre corrupción y violaciones graves a los derechos humanos—con frecuencia obstaculiza la capacidad de los fiscales para llevar a cabo su trabajo de manera honesta y creíble, las reformas de 2008 no incluyeron suficientes medidas para abordar este problema. En consecuencia, víctimas y organizaciones de la sociedad civil apoyaron la realización de reformas adicionales para garantizar la autonomía de las fiscalías.

En 2014, como parte de un paquete más amplio de reformas políticas y electorales, el Congreso federal promulgó una reforma constitucional para reemplazar la Procuraduría General de la República (PGR) con la Fiscalía General de la República (FGR), la cual es autónoma del Poder Ejecutivo⁹. Si bien se tardó años para establecer el marco legal para la creación de la FGR y para nombrar al primer fiscal general, la nueva institución comenzó oficialmente su trabajo en diciembre de 2018¹⁰.

Además de la transición federal, casi todas las 32 entidades federativas han completado su propia transición a una fiscalía autónoma, con algunas excepciones: Tamaulipas y la Ciudad de México aún están en proceso de transición, mientras que Baja California, Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala aún no han iniciado dicho proceso¹¹.

Sin embargo, algunas de estas transiciones han sido esencialmente sólo de nombre, sin involucrar reformas sustanciales. Los estados de Chihuahua, Durango y Campeche, por ejemplo, todavía no han aprobado una reforma diseñada para garantizar la autonomía técnica, financiera o administrativa de la fiscalía estatal, lo que significa que cualquier investigación delicada realizada por estos fiscales estatales continúa vulnerable a la intromisión política. La Fiscalía Estatal de Yucatán también sigue careciendo de autonomía financiera¹².

Si bien los esfuerzos para crear a una fiscalía independiente en la Ciudad de México han sufrido demoras, se ha empleado un enfoque innovador para esta transformación, centrándose no sólo en garantizar la autonomía de la fiscalía, sino también en reorientar su estructura y prioridades de investigación para alinearlos más con el sistema acusatorio. Un artículo transitorio de la recién creada constitución de la Ciudad de México estableció el marco para esta transición y exigió la creación de una Comisión Técnica, compuesta por siete expertos de la sociedad civil, para diseñar una propuesta sobre cómo lograr este objetivo. Durante el último año, el grupo formuló una propuesta detallada con información obtenida a través de una evaluación minuciosa de las ineficiencias estructurales e investigativas de la fiscalía que también incorpora insumos obtenidos a través de entrevistas con víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos¹³.

CAPACITACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN

El sistema acusatorio ha implicado grandes cambios en los roles del personal judicial y de aplicación de la ley. No obstante, muchos funcionarios no han recibido la capacitación adecuada sobre sus nuevas funciones.

Por ejemplo, bajo el antiguo sistema, la mayor parte de la policía en México estaba dedicada principalmente a funciones de prevención, como patrullar las calles, pero las reformas de 2008 ampliaron las facultades de las fuerzas policiales para actuar como primeros respondientes, asegurar las escenas del crimen y recopilar y preservar evidencia. Sin embargo, un informe de la organización mexicana Causa en Común encontró que, para 2017, casi dos tercios de la policía aún no habían recibido su "kit de primer respondiente", los instrumentos y materiales necesarios para llevar a cabo estas tareas en la escena del crimen¹⁴.

En 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) anunció que implementaría talleres de capacitación de 30 horas mínimas anuales para las fuerzas policiales sobre cómo llevar a cabo sus nuevas funciones en el sistema acusatorio. El SESNSP estableció la meta de que, para 2019, todas las fuerzas policiales hayan sido capacitadas en estos talleres¹⁵.

Sin embargo, hasta junio de 2019, el SESNSP informó que solo el 42.7 por ciento de las fuerzas policiales habían realizado al menos uno de los tres talleres requeridos¹⁶. Además, es poco probable que un curso de 30 horas sea suficiente para garantizar que la policía esté preparada para llevar a cabo funciones tan críticas y sensibles en las escenas del crimen. Es necesario llevar a cabo evaluaciones frecuentes de las policías que participan en tareas de investigación para detectar y corregir cualquier deficiencia.

La mayoría de las fiscalías también carecen de personal especializado que sea capaz de analizar de cerca los detalles de los casos penales. La capacidad forense del país es particularmente escasa. Según datos oficiales obtenidos por México Evalúa mediante solicitudes de información, solo 22 de las 32 fiscalías estatales de México reportan tener unidades forenses. De ellas, solo 21 tienen áreas especializadas en balística, genética, química o medicina forense, 18 tienen áreas de psicología o psiquiatría, 10 tienen especialistas en huellas digitales y 8 tienen áreas especializadas en retrato hablado o antropología forense¹⁷.

CUADRO 2: EL PAPEL DE LA NUEVA GUARDIA NACIONAL EN LAS INVESTIGACIONES PENALES

Durante su exitosa campaña para la presidencia, Andrés Manuel López Obrador hizo un llamado para fortalecer y profesionalizar a la policía y poner fin a la estrategia de seguridad pública militarizada. Sin embargo, en lugar de centrarse en la reforma policial, el gobierno de López Obrador creó una nueva fuerza para asumir funciones policiales federales: la Guardia Nacional.

La nueva Guardia Nacional está compuesta por la Policía Militar (que provienen del Ejército y la Marina), miembros adicionales de las fuerzas armadas, agentes de la Policía Federal y nuevos reclutas. Si bien las reformas constitucionales que crearon la Guardia Nacional establecieron que sería una fuerza civil bajo dirección civil, su primer jefe, Luis Rodríguez Bucio, es un general recientemente retirado de la Secretaría de Defensa (SEDENA), y la mayoría del equipo, entrenamiento y liderazgo de la nueva fuerza proviene del Ejército¹⁸.

Además de las serias preocupaciones sobre lo que significará la nueva Guardia Nacional para la seguridad pública y los derechos humanos, su creación también tiene preocupantes implicaciones para las investigaciones criminales¹⁹. A los miembros de la Guardia Nacional se les han otorgado todas las facultades de las fuerzas policiales tradicionales, como detener a sospechosos y trabajar con las fiscalías para investigar delitos. Además de los delitos federales, la Guardia Nacional tiene el poder de investigar delitos comunes, como homicidios y robos, si se ha firmado un acuerdo de colaboración con las autoridades estatales o locales²⁰.

La ampliación de los poderes investigativos de la Guardia Nacional es muy preocupante dado el número de casos en los que elementos de las fuerzas armadas y la Policía Federal han resultado implicados en la obstrucción de justicia en investigaciones penales²¹. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha documentado numerosos casos en los que los soldados que habían participado en investigaciones penales dieron falso testimonio o alteraron la escena del crimen, incluso plantando armas y drogas o moviendo los cadáveres de las víctimas²². La CNDH también ha documentado acciones similares en casos que involucran elementos de la Policía Federal. Por ejemplo, en mayo de 2015, un enfrentamiento armado entre agentes de la Policía Federal y civiles en Tanhuato, Michoacán, provocó el asesinato de 43 personas (42 civiles y un agente de la Policía Federal) y la detención arbitraria de varias personas. Después de analizar el caso, la CNDH encontró que los agentes de la Policía Federal habían torturado a dos de los detenidos y alterado la escena del crimen, incluso plantando armas en 16 de las víctimas²³.

En agosto de 2019, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, propuso modificar aún más la Constitución para otorgar a la Guardia Nacional y otras corporaciones policiales el poder de llevar a cabo investigaciones penales de forma autónoma, independientemente de si se presentó o no una denuncia penal ante los ministerios públicos. Si la propuesta avanzara, solo cuando los agentes de la Guardia Nacional hayan terminado la indagatoria estarían obligados a entregar los registros al ministerio público. Después de eso, los fiscales podrían decidir si presentar o no cargos contra los sospechosos señalados²⁴.

Una reforma así sería muy preocupante, ya que debilitaría aún más la supervisión y el control sobre los miembros de la Guardia Nacional que llevan a cabo acciones de investigación delicadas, especialmente en los casos en que los mismos miembros de la Guardia pueden haber estado involucrados en el delito. También sería directamente contraria a las reformas de justicia penal de 2008, que estipulan específicamente que todas las acciones relacionadas con la investigación de delitos deben llevarse a cabo en coordinación directa con los ministerios públicos.

RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DEBIDO PROCESO

TORTURA Y OTROS MÉTODOS COERCITIVOS

La implementación de salvaguardas contra la tortura y otros métodos coercitivos en los procesos penales pretende ser un componente crucial del nuevo sistema acusatorio. Sin embargo, la coerción física y psicológica sigue siendo frecuente durante los arrestos y durante la presentación ante el ministerio público.

Según la más reciente Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), publicada en 2016, el 75.6 por ciento de las personas detenidas que fueron entrevistadas para la encuesta reportaron ser sometidas a algún tipo de violencia psicológica en el momento de su arresto, mientras que el 49.4 por ciento reportaron sufrir abusos en un momento posterior de su detención. Las formas más comunes de abuso psicológico denunciadas por las personas privadas de la libertad incluyen haber sido incomunicadas o aisladas, amenazadas con levantarle cargos falsos, aparte de ser desvestidas, atadas, con los ojos vendadas, presionadas para incriminar a alguien, sometidas a asfixia y/o amenazadas con hacerle daño a su familia²⁵.

Además, el 63.8 por ciento de las personas reportaron haber sido sometidas a algún tipo de abuso físico al momento de su arresto, mientras que el 39.4 por ciento reportó daños físicos durante su estancia en el ministerio público. Las formas más comunes de agresión física reportadas incluyen patadas o puñetazos, golpes con objetos, lesiones por aplastamiento y/o descargas eléctricas²⁶.

La Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada en 2017, ayudó a fortalecer el marco legal para combatir el uso de la tortura. Pero la ley ha padecido de una implementación incompleta y un incumplimiento generalizado. Por un lado, solo el gobierno federal y 15 estados han cumplido con el requisito de crear fiscalías especiales en la

investigación del delito de tortura. Además, el gobierno mexicano aún no ha implementado el Registro Nacional del Delito de Tortura, como lo ordena la ley²⁷.

En mayo de 2019, casi dos años después de la aprobación de la Ley General sobre Tortura, el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas reconoció que la tortura es cometida con una "frecuencia muy alta" por las fuerzas de seguridad y los agentes de investigación, particularmente durante las primeras horas y días después del arresto.

El Comité expresó una particular preocupación por la falta de acceso a las garantías procesales básicas (como el acceso a un abogado) después de la detención, y el uso continuo de declaraciones obtenidas mediante tortura en los procedimientos penales²⁸. Según el Comité, la falta de una investigación adecuada sobre las denuncias de tortura plantea serias dudas sobre la imparcialidad de los responsables de llevar a cabo tales investigaciones. De hecho, el gobierno federal sólo ha conseguido 15 condenas firmes por el delito de tortura desde 2006²⁹.

FALTA DE DEFENSORES PÚBLICOS

La grave falta de recursos humanos y financieros dentro de las defensorías públicas también plantea serias preocupaciones sobre el debido proceso. En promedio, cada defensor público en el país representó a 219 acusados en 2018. En algunos estados, esta proporción fue mucho más alta: en Nuevo León, por ejemplo, la carga de trabajo promedio de los defensores públicos fue de 1,496 casos en 2018.

Además, está claro que fortalecer las defensorías públicas no ha sido una prioridad para el gobierno federal. En 2018, estas agencias recibieron menos del 2 por ciento del conjunto de recursos asignados a ellas y a los tribunales federales, la Policía Federal, la FGR y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a través del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad³⁰.

PRISIÓN PREVENTIVA

Bajo el sistema acusatorio, las personas acusadas de un delito no deben ser encarceladas mientras se procesan sus casos, a menos que se determine, con evidencia razonable, que la detención es necesaria para garantizar que el acusado comparezca en el juicio, para garantizar que el sospechoso no obstruya la investigación o para proteger a las víctimas o testigos. No obstante, casi un tercio de las personas actualmente detenidas en las cárceles mexicanas aún no han sido condenadas por un delito³¹.

Desde las reformas de 2008, se ha establecido una red de agencias llamadas las Unidades Estatales de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECAS) para llevar a cabo evaluaciones sobre si la prisión preventiva podría ser reemplazada por otras medidas precautorias (como asignar un oficial de libertad condicional, instalar un brazalete de localización electrónica o incautar los bienes de la persona).

Sin embargo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development, USAID*), que apoyó una evaluación a nivel nacional de las UMECAS en 2018, encontró que solo se habían implementado completamente en poco más de la mitad de los estados, y que ninguno de las unidades estaba funcionando a capacidad óptima³².

Además, en abril de 2019, se aprobó una reforma constitucional federal que amplió el número de delitos elegibles para la prisión preventiva oficiosa, dando un duro golpe a los esfuerzos para reducir el uso de la prisión preventiva³³. La Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, expertos judiciales y organizaciones de derechos humanos, expresaron su preocupación de que la expansión de la prisión preventiva oficiosa debilitaría las garantías del debido proceso, pondría a más personas inocentes tras las rejas y tendría un impacto desproporcionado en las personas que no pueden pagar un asistencia legal privada³⁴. En agosto, el Secretario Durazo propuso ampliar aún más la lista de delitos elegibles para la prisión preventiva oficiosa³⁵.

REFORMAS ADICIONALES Y POSIBLES CONTRA REFORMAS, EN EL HORIZONTE

Además de ampliar el número de delitos elegibles para prisión preventiva oficiosa y proponer otorgar a la Guardia Nacional el poder de llevar a cabo investigaciones de delitos sin pasar por el ministerio público, en los últimos años el Congreso federal y los congresos estatales han propuesto otras leyes y reformas, o promulgaron cambios, que son incompatibles con el sistema acusatorio³⁶.

En octubre, representantes de los tres poderes de gobierno—el Fiscal General Alejandro Gertz, el Senador Ricardo Monreal (líder de MORENA), Arturo Zaldívar, Presidente de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación y Julio Scherer, Consejero Jurídico de López Obrador—anunciaron una serie de grupos de trabajo para desarrollar reformas integrales al poder judicial de México³⁷. Si bien los detalles aún no están claros, estos cambios podrían representar las reformas judiciales más importantes en México en los últimos años³⁸. Las organizaciones de la sociedad civil han denunciado la opacidad de las conversaciones sobre estas reformas en los últimos meses y han exigido que todas las autoridades involucradas garanticen la participación de la sociedad civil en estas decisiones y que se lleve a cabo un proceso transparente, como lo exige la ley³⁹.

CUADRO 3: APOYO DE ESTADOS UNIDOS A LOS ESFUERZOS DE MÉXICO PARA FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO

El apoyo de los Estados Unidos ha sido clave para la transición al sistema de justicia penal acusatorio en México. Desde 2008, el Congreso de los Estados Unidos ha asignado USD\$3 mil millones en asistencia de seguridad a México a través de la Iniciativa Mérida. Más de USD\$400 millones de estos fondos se han destinado a apoyar la transición al sistema acusatorio⁴⁰. Parte de esta asistencia administrada por USAID y la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (*International Narcotics and Law Enforcement Affairs, INL*) del Departamento de Estado se ha utilizado para equipar más de 120 salas de audiencias en 21 estados con tecnología para grabar los nuevos juicios orales. Con estos fondos, las agencias estadounidenses también han capacitado a más de 230,000 policías preventivos y 30,000 policías ministeriales acerca de cómo llevar a cabo su trabajo bajo el sistema acusatorio⁴¹.

La Oficina Internacional para el Desarrollo, Asistencia y Capacitación (*Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training, OPDAT*) del Departamento de Justicia también ha capacitado al personal del sector de justicia en el sistema acusatorio y ha colaborado con el gobierno de México en la redacción de varias leyes para facilitar su transición al sistema acusatorio. Esto incluye el Código Nacional de Procedimientos Penales (aprobado en 2014), la Ley de Protección a Testigos de 2012 y la Ley de Justicia Alternativa de 2014. La OPDAT también brinda asistencia técnica a los funcionarios judiciales y policiales mexicanos⁴².

USAID también financia proyectos sobre el estado de derecho en México. Estos proyectos han apoyado a desarrollar la capacidad analítica de los ministerios públicos y los tribunales estatales, mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y generar apoyo público para el sistema de justicia penal. USAID ha reportado varios logros en este trabajo, incluido un aumento del 59 por ciento en el uso de la resolución alternativa de conflictos en los estados donde trabaja la agencia estadounidense. Los proyectos de USAID también apuntan a aumentar el conocimiento ciudadano sobre el sistema de justicia penal: la agencia apoyó la creación de una plataforma digital llamada “Justicia para Ti”, dedicada a proporcionar información sobre el sistema legal en México⁴³.

En mayo de 2019, el Presidente López Obrador anunció que su gobierno estaba buscando repensar la Iniciativa Mérida y toda la cooperación futura con los Estados Unidos⁴⁴. Si bien esto deja en la incertidumbre la perspectiva futura de la asistencia de los Estados Unidos para las reformas del sector de justicia en México, también podría ser una buena oportunidad para que ambos países reevalúen dónde podría ser más útil la asistencia y para determinar los indicadores apropiados para medir el éxito. Esto debería incluir garantizar que USAID y el Departamento de Justicia coordinen sus esfuerzos y midan el impacto de la capacitación respaldada por los Estados Unidos, incluso a través de indicadores capaces de demostrar si la capacitación ha aumentado la efectividad de los funcionarios del sector de justicia y su capacidad para aplicar las habilidades requeridas bajo el nuevo sistema. En el futuro, la asistencia de los Estados Unidos podría ser particularmente útil para apoyar la transición de México a la Fiscalía General de la República.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las prácticas arraigadas en las investigaciones y las continuas deficiencias en la capacidad técnica continúan paralizando los esfuerzos de México para combatir la violencia y la corrupción y responsabilizar a los funcionarios públicos que cometen violaciones de los derechos humanos. Más de once años después de que México aprobó las reformas de justicia de 2008, la impunidad sigue siendo la norma.

Sin embargo, al cerrar su primer año en el cargo, el gobierno de Presidente López Obrador tiene una oportunidad crítica para proporcionar al sistema de justicia penal los recursos que necesita para enfrentar estos desafíos. Además de apoyar las reformas de 2008, el gobierno debería brindar apoyo político y financiero para la implementación de la nueva Fiscalía General autónoma, así como el Sistema Nacional Anticorrupción. También debe apoyar las dos leyes históricas que México aprobó en 2017 para abordar la tortura y las desapariciones.

COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN

Un sistema de justicia penal eficiente requiere una fuerte coordinación entre las agencias de justicia, así como una supervisión y evaluación efectivas. Dicha supervisión debe incluir análisis continuos para determinar cuánto apoyo técnico y financiero necesita cada institución para llevar a cabo sus responsabilidades de manera efectiva.

En mayo de 2019, el gobierno federal creó la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia dentro de la SEGOB. Este organismo se encarga de establecer puntos de contacto entre las instituciones de justicia y diseñar criterios técnicos estandarizados bajo los cuales las agencias deben operar. Sin embargo, la Unidad de Apoyo no es responsable de realizar evaluaciones de impacto o evaluaciones de cómo rectificar las deficiencias dentro de las instituciones de justicia. Esa responsabilidad recae en la SESNSP. Debido a esta fragmentación en las responsabilidades, ambas instituciones deben establecer mecanismos de coordinación sólidos para complementarse entre sí.

APOYO FINANCIERO

El gobierno federal debe proporcionar fondos adecuados para apoyar el sistema acusatorio. Esto debería incluir fondos sustanciales para la Unidad de Apoyo y el SESNSP. Los fondos también deben priorizar el entrenamiento de la policía en tareas de investigación, la contratación de más personal en las defensorías públicas y el fortalecimiento de la capacidad forense. Los fondos proporcionados para apoyar las instituciones de justicia a nivel estatal deben ser flexibles para dar a los gobiernos estatales cierta autonomía para determinar sus propias prioridades.

PRIORIDADES DE INVESTIGACIÓN

Para el 18 de enero de 2020, el Fiscal General Alejandro Gertz debe presentar su Plan de Persecución Penal. Este documento debe establecer las prioridades de investigación de la FGR así como sus objetivos a corto, mediano y largo plazo. También debe detallar las responsabilidades específicas de los policías, los fiscales y otro personal dentro de la FGR. El Plan de Persecución Penal servirá como un mecanismo importante para medir la eficiencia y el impacto de la FGR. Por ley, Gertz debe permitir que las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil participen en el desarrollo de este plan. Las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del colectivo #FiscalíaQueSirva ya han presentado un documento que describe los puntos principales que creen que el plan debería incluir⁴⁵.

RECHAZAR LAS CONTRAREFORMAS

El gobierno mexicano debe abstenerse de aprobar reformas que sean incompatibles con el sistema de justicia acusatorio. El contenido y el alcance de las posibles reformas judiciales recientemente anunciadas por las tres ramas del gobierno serán fuertes indicadores de si México se está moviendo en la dirección correcta para abordar de manera efectiva la crisis de impunidad o si los logros tan reñidos de las reformas que empezaron en 2008 corren el riesgo de perderse.

NOTAS

- ¹ Kevin Sieff, "How Mexico's cartel wars shattered American Mormons' wary peace", *Washington Post*, 7 de noviembre de 2019, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/how-mexicos-cartel-wars-shattered-american-mormons-peaceful-but-wary-existence/2019/11/07/92d42cdc-0021-11ea-8341-cc3dce52e7de_story.html; Kate Linthicum, "Eight killed in Mexico as cartel gunmen force authorities to release El Chapo's son", *Los Angeles Times*, 18 de octubre de 2019, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2019-10-17/chaos-in-mexico-as-el-chapos-son-a-leader-of-the-sinaloa-cartel-is-reportedly-captured>.
- ² Ver el base de datos "Incidencia delictiva" del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública's database: (de enero a octubre de 2019); <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>.
- ³ Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 17 de junio de 2008, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.
- ⁴ María Novoa, "Señales de retroceso en la justicia penal", *El Sol de México*, 6 de septiembre de 2019, <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/senales-de-retroceso-en-la-justicia-penal-4143906.html>.
- ⁵ México Evalúa, "Hallazgos 2018: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México", 7 de agosto de 2019, <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Ibid.
- ⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019", 24 de septiembre de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf.
- ⁹ Ximena Suárez-Enríquez and Úrsula Indacochea, "A Prosecutor's Office that Works in Mexico", Washington Office on Latin America and Due Process of Law Foundation, 19 de abril de 2018, <https://www.wola.org/analysis/wola-report-fiscalia-works-mexico/>.
- ¹⁰ Ximena Suárez-Enríquez and Maureen Meyer, "The Implementing Law of Mexico's National Prosecutor's Office", Due Process of Law Foundation and Washington Office on Latin America, 8 de marzo de 2019, <https://www.wola.org/analysis/report-mexico-national-prosecutors-office-implementing-law/>.
- ¹¹ México Evalúa, "Hallazgos 2018: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México", 7 de agosto de 2019, <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>.
- ¹² Ibid.
- ¹³ Rodrigo Soberanes, "¿Qué cambios habrá al pasar de Procuraduría a Fiscalía de la CDMX? Esto dice el plan de transición", *Animal Político*, 1 de octubre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/10/cambios-transicion-fiscalia-procuraduria-cdmx/>.
- ¹⁴ Ariana Ángeles García, "Los policías en el Sistema de Justicia Penal", Causa en Común, 2 de julio de 2018, <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/los-policias-en-el-sistema-de-justicia-penal-acusatorio/>.
- ¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Modelo Óptimo de la Función Policial", 31 de julio de 2018, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Actualizacion_Diagnostico_Nacional_MOPF.pdf.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Christel Rosales, "Necesitamos peritos a la altura de la crisis de justicia", México Evalúa, 20 de septiembre de 2019, https://www.mexicoevalua.org/2019/09/20/necesitamos-peritos-a-la-altura-la-tesis-justicia/#_ftn4.
- ¹⁸ Catalina Pérez Correa, "México necesita una Guardia Nacional realmente civil", *New York Times*, 8 de agosto de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/08/08/espanol/opinion/guardia-nacional-mexico.html>.
- ¹⁹ Maureen Meyer, "Mexico's Proposed National Guard Would Solidify the Militarization of Public Security", Washington Office on Latin America, 10 de enero de 2019, <https://www.wola.org/analysis/mexico-national-guard-military-abuses/>.
- ²⁰ Arturo Angel, "De la detención de migrantes al espionaje: Esto es lo que podrá hacer la Guardia Nacional", *Animal Político*, 22 de mayo de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/05/guardia-nacional-capacidades-detenciones-espionaje/>.
- ²¹ Ximena Suárez-Enríquez and Maureen Meyer, "Overlooking Justice", Washington Office on Latin America, 7 de noviembre de 2017, <https://www.wola.org/analysis/wola-report-overlooking-justice-human-rights-violations-committed-soldiers-civilians-met-impunity/>.
- ²² Gloria Leticia Días, "A 4 meses de los hechos, la CNDH concluye que militares ejecutaron a 15 en Tlatlaya", 31 de octubre de 2014, *Proceso*, <https://www.proceso.com.mx/385417/a-4-meses-de-los-hechos-la-cndh-concluye-que-militares-ejecutaron-a-15-en-tlatlaya>.
- ²³ "En Tlaxiahuatl hubo 22 ejecuciones extrajudiciales, concluye CNDH: gobierno responde que fue en legítima defensa", *Animal Político*, 18 de agosto de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/08/informe-la-cndh-tlaxiahuatl-michoacan/>.
- ²⁴ Martha Martínez y Claudia Salazar, "Plantean ampliar investigación de Policías", *Reforma*, 30 de agosto de 2019, https://www.reforma.com/plantean-ampliar-investigacion-de-policias/ar1757672?flow_type=paywall.
- ²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016", julio de 2017, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf.
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 26 de julio de 2017, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488016&fecha=26/06/2017.

- ²⁸ UN Committee against Torture, "Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México", mayo de 2019. https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CAT_C_MEX_CO_7_34944_S.pdf.
- ²⁹ Inter-American Court on Human Rights, "Situación de derechos humanos en México", 31 de diciembre de 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.
- ³⁰ México Evalúa, "Hallazgos 2018: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México", 7 de agosto de 2019. <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>.
- ³¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016", julio de 2017. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentation_ejecutiva.pdf.
- ³² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Implementación del Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso", 2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/377227/Diagn_stico_Nacional_de_Implementaci_n_del_MHUMECAS_2017.pdf.
- ³³ Samantta Hernández Escobar, "Prisión preventiva oficiosa, un decisión regresiva", *Gatopardo*, February 20, 2019. <https://gatopardo.com/noticias-actuales/prision-preventiva-oficiosa/>.
- ³⁴ Jan Jarab, "Seis mitos sobre la prisión preventiva oficiosa", *Animal Político*, February 19, 2019. <https://www.animalpolitico.com/blog- invitado/seis-mitos-sobre-la-prision-preventiva-oficiosa/>.
- ³⁵ Víctor Chávez, "Durazo plantea ampliar facultades de policías y Guardia Nacional para investigar", *El Financiero*, August 3, 2019. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/durazo-pide-a-morena-10-nuevas-leyes-y-reformas-para-combatir-la-delinuencia>.
- ³⁶ Alejandro Morán, "Exitoso IV Simposium Internacional sobre Sistemas de Justicia Orales Adversariales", Justice in Mexico, September 25, 2019. <https://justiceinmexico.org/iv-symposium/>.
- ³⁷ Nelly San Martín, "Arrancan mesas de trabajo para combatir el nepotismo y la corrupción en el Poder Judicial", *Proceso*, October 21, 2019. <https://www.proceso.com.mx/603981/arrancan-mesas-de-trabajo-para-combatir-el-nepotismo-y-la-corrupcion-en-el-poder-judicial>.
- ³⁸ Miguel Carbonell, "Viene la reforma judicial", *El Universal*, October 22, 2019. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/miguel-carbonell/viene-la-reforma-judicial>.
- ³⁹ #FiscalíaQueSirva, "#FiscalíaQueSirva rechaza opacidad en presunta contrarreforma a la FGR," October 18, 2019. <https://redtdt.org.mx/?p=14399>.
- ⁴⁰ Congressional Research Service, "Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2020," 18 de junio de 2019. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf>.
- ⁴¹ Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond," Congressional Research Service, June 29, 2017. <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>; Congressional Research Service factsheet (unavailable online), January 10, 2018.
- ⁴² See the U.S. Department of Justice Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training, Western Hemisphere webpage: <https://www.justice.gov/criminal-opdat/worldwide-activities/western-hemisphere>.
- ⁴³ U.S. Agency for International Development, "Mexico Rule of Law Factsheet," January 2019. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO2FactSheet_Jan2019_0.pdf.
- ⁴⁴ Jorge Monroy, "AMLO busca reorientar los recursos de la Iniciativa Mérida," *El Economista*, May 7, 2019. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-anuncia-fin-de-la-Iniciativa-Merida-20190507-0064.html>.
- ⁴⁵ #FiscalíaQueSirva, "Hacia un Plan de Persecución Penal para una #FiscalíaQueSirva: Una propuesta de la sociedad civil," 2019. https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2019/11/PPP_FISCALI%CC%81A_QUE_SIRVA-WEBI%CC%81ndice-interactivo.pdf.

SOBRE LOS AUTORES

Gina Hinojosa es Asociada de Programas en WOLA. Maureen Meyer es la Director para México y Derechos de Migrantes de WOLA.

AGRADECIMIENTOS

Elyssa Pachico, Consultora de Comunicaciones en WOLA contribuyo valiosos comentarios a los borradores de este informe.

Este informe no hubiera sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación MacArthur.

SOBRE WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Nuestra visión es lograr un continente en el cual las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

WOLA.ORG | 1666 CONNECTICUT AVE NW, SUITE 400, WASHINGTON DC 20009 | 202-797-2171

