

6. CONCLUSIONES

Primera. El principal reto de la reforma constitucional de 2008 en materia penal es que pueda consolidarse de manera cabal e integral, en todo el país, teniendo como marco de actuación a los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales adoptados por nuestro país en la materia. En la actualidad se puede decir que se cuenta, en términos generales, con el marco normativo y la infraestructura necesarios para llevar esto a cabo. Sin embargo, hay desafíos en diversas materias como en el personal que opera el sistema, el cual todavía es insuficiente y, además, aún no cuenta con una sólida formación en materia de derechos humanos que le permita prevenir que estos derechos sean vulnerados durante los procesos penales. Para ello, es necesario que los operadores de justicia continúen con una profesionalización integral que les permita, en última instancia, un cambio cultural, lo cual redundará en que brinden una mejor atención a la población implicada en los procesos penales y hagan más eficaz el acceso a la justicia. Además, es preciso que el Estado garantice de forma cabal los derechos de las víctimas y apueste por la aplicación de la justicia restaurativa para abordar el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto.

Segunda. Es preciso señalar que existen distintos retos en la agenda nacional pendientes de fortalecer y consolidar, y que se encuentran relacionados con el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, como son:

- a) El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México, por ejemplo, atender a lo señalado en los casos de las señoras Valentina Rosendo o Inés Fernández en donde se documentó la vulnerabilidad de las personas inmersas en contextos con una fuerte presencia militar; ahí resulta necesario fortalecer la instrucción en el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, pues como se observa en las recomendaciones emitidas por violaciones graves, la CNDH encontró en la mayoría de ellas una débil formación en la materia. O en los deberes de prevención, pues en el caso *Campo Algodonero*, el tribunal internacional señaló expresamente la omisión del Estado en fomentar la prevención de violaciones a derechos humanos, máxime cuando tenía pleno conocimiento de un contexto de violencia y precariedad que hacía fácilmente deducir la comisión de ilícitos de esa naturaleza.

- b) La necesidad de fomentar una cultura de la prevención, para ello resulta útil lo contenido en el “Marco de análisis para crímenes atroces” de las Naciones Unidas, en donde a modo de manual se ofrece una guía para identificar factores de riesgo que puedan generar violaciones graves o crímenes atroces. Entre dichos factores de riesgo, se presentan varios cuya actualización se ha verificado en el país: situaciones de conflicto armado (militarización de la seguridad pública, Ley de Seguridad Interior); registro de violaciones graves a derechos humanos (12 recomendaciones de la CNDH por ese motivo en seis años), razones que justifican el uso de la violencia por parte del Estado en contra de poblaciones, personas o comunidades (como ocurrió en Nochixtlán, Chilpancingo y Ocoyucan) entre otros.
- c) El fortalecimiento y la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución, el cual implicará una nueva miscelánea penal con relación a las autoridades y los servidores públicos, y tiene una estrecha relación con las actividades que la CNDH desarrolla en materia de protección de los derechos humanos; pero que de manera urgente, requiere terminar de configurarse mediante el nombramiento del fiscal y la integración total de los sistemas locales; y una vez logrado lo anterior vincular eficazmente la agenda de seguridad pública con el programa del SNA.
- d) El establecimiento eficaz de una colaboración interinstitucional entre la CNDH y todos los niveles de gobierno y poderes en materia de administración y procuración de justicia y seguridad pública, que permita prevenir retrocesos a los avances en materia de derechos humanos, como la Ley de Seguridad Interior, la cual restringe los derechos y libertades de las personas frente al abuso de las autoridades, con el argumento de “mantener el orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional”. Lo que requiere fortalecer la campaña de difusión del papel preponderante que la CNDH tiene en el tránsito a la justicia acusatoria y así revertir la percepción inexacta y hostil de la sociedad y de las autoridades.
- e) Privilegiar la prevención del delito, la libertad, el debido proceso, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la reparación integral de las víctimas, la reinserción social y la justicia restaurativa, todos aspectos enmarcados en la Constitución y los instrumentos internacionales adoptados por México en materia de derechos humanos, iniciando por la instrucción a los Ministerios Públicos y a los

representantes de las víctimas para que comprendan la riqueza del bloque de alternatividad y se abandone paulatinamente la creencia de la naturaleza exclusivamente punitiva del derecho penal.

- f) Comprender que las personas víctimas y ofendidos forman parte del proceso penal y han dejado de ser meros observadores prácticamente ajenos al desarrollo del juicio; por ello se torna necesario brindar a las víctimas la posibilidad de contar con un representante legal, tal como lo prevé el texto constitucional; de otro modo, continuarán como terceros ajenos y en consecuencia no se colmarán los objetivos que establece el artículo 20 constitucional. Para esto, será indispensable contar con una instancia a modo del Instituto de la Defensoría Pública, pudiendo ser éste mismo, que realice esa labor.
- g) La protección de grupos en situación de vulnerabilidad con un enfoque diferencial y especializado, así como la aplicación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las acciones del Estado, pues como documentan las recomendaciones en materia de Violaciones Graves, no se otorga el trato debido, ni se adopta la perspectiva adecuada a los casos que involucran personas indígenas, niños, niñas o adolescentes o mujeres.
- h) Fortalecer la eficacia de los derechos humanos en temas como tortura, arraigo, desaparición forzada de personas, trata de personas, violencia contra las mujeres, reparación integral a víctimas y militarización de la fuerza de seguridad pública.
- i) Promover la calidad, eficiencia y eficacia del sistema de procuración e impartición de justicia penal tomando en consideración las deficiencias y fallas que aún presenta, a fin de construir fiscalías proactivas y articuladas con las demás instancias relacionadas con la procuración y administración de justicia para lo cual tendrá que diseñarse una auténtica Política Criminal para el Estado mexicano, mejorar los sistemas de información y comunicación de la misma y atacar las fallas identificadas en este diagnóstico y así lograr una auténtica fiscalía independiente que satisfaga los ambiciosos extremos del artículo 102 constitucional.
- j) Mejorar la participación de la sociedad civil en el sistema de procuración e impartición de justicia ya que con ello se propicia una visión transparente y de rendición de cuentas sobre su operación. Para ello será necesario mejorar la confianza que la ciudadanía tiene de las instancias de procuración y administración de justicia, la cual se encuentra

muy debilitada por la corrupción e impunidad persistentes, que afectan directamente al goce y ejercicio de los derechos humanos.

- k) Plantear seriamente la necesidad de complementar y fortalecer la conducción de las investigaciones en México, sobre todo tratándose de crímenes atroces o violaciones graves, lo cual pudiera lograrse si se acepta la necesidad de contar con un mecanismo internacional que sea capaz de investigar a delincuentes y autoridades dada la colusión registrada en varios documentos y comprender la complejidad de las alianzas establecidas entre ambos. Del mismo modo, sería prudente discutir y valorar la opción presentada por el Poder Judicial de la Federación acerca de la conformación de Comisiones de la Verdad lideradas por las víctimas u ofendidos.
- l) Asegurar que la formación actual de los abogados contemple la naturaleza vigente del Derecho Penal, Procesal Penal, Constitucional y de Derechos Humanos; para lo cual se requiere que las escuelas y facultades de Derecho en el país reformen y actualicen sus planes de estudio, en el sentido de que por lo menos adopten como guía el programa formulado por la SETEC y la metodología en la enseñanza de los derechos humanos propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que implicará fomentar los análisis jurídicos a partir de casos, que les ayude a desarrollar las competencias necesarias para actuar en un proceso penal acusatorio, sea como juez, fiscal, defensor o asesor jurídico.
- m) Atender a la formación en materia de Deontología Jurídica acorde al paradigma actual, pues la Encuesta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, recabó opiniones en el sentido de que el ejercicio de la abogacía en México no ha sido suficientemente regulado en aspectos de ética y responsabilidad profesional, por lo que la propuesta de creación de una Ley General de Carreras se considera acertada. Quizá este sea un paso decisivo en el combate a la corrupción,
- n) La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha trascendido en forma positiva y transversal en el derecho mexicano, a través de un cambio cualitativo y cuantitativo en materia de protección integral de los derechos humanos de todas las personas en territorio nacional. En materia penal, la reforma se ha visto reflejada en la actuación del Estado y sus autoridades, al someter la planeación del combate a la criminalidad a los derechos humanos y a los estándares establecidos en los tratados internacionales de los que México es parte. No obstante, estos beneficios al momento, únicamente se presentan de manera formal o nominal, pues requiere una real

apropiación de los principios del sistema por parte de autoridades y sociedad, incluidas víctimas y criminales, pues los objetivos tanto de las reformas constitucionales que aquí se han planteado, exigen niveles de comprensión y operación que a la fecha no se han generado en el país de forma homogénea, cuenta de ello dan las numerosas recomendaciones emitidas por la CNDH en las que se realizan señalamientos expresos a las Procuradurías y Fiscalías por labores ineficientes, equivocadas e ilegales. Ante ese panorama, se considera que transcurrirá un periodo prolongado de tiempo antes de que el sistema opere a cabalidad en el país,

- ñ) Es necesario aclarar las responsabilidades que las autoridades tienen en la investigación de los delitos, pues como quedó descrito, el artículo 21 constitucional se presta a interpretaciones contradictorias en el sentido de la autonomía y preponderancia que las policías tendrán bajo este modelo; de otro modo, ante la posible duplicidad y ambigüedad de funciones ni policías ni fiscales realizarán las actividades necesarias, que como se ha visto resultan fundamentales para el adecuado ejercicio de acceso a la justicia y a la verdad,
- o) En los últimos 20 años nuestro país ha impulsado un proceso para la homologación de los procedimientos y las normas que rigen el actuar de las 33 Procuradurías o Fiscalías existentes en el país. Este desarrollo normativo y el proceso de transformación del sistema de justicia penal ha cobrado mayor impulso a nivel federal a raíz de la implementación de las reformas constitucionales de los últimos años. Sin embargo, este proceso aún no está concluido, ni siquiera en el ámbito normativo, por lo que falta mucho por hacer para lograr cuando menos la uniformidad normativa,
- p) El modelo garantista de procuración e impartición de justicia penal que se pretende implementar en México debe atender a estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. En ese tenor, la labor de la CNDH resulta de vital importancia para la construcción de los estándares y del sistema normativo de justicia penal, el cual aún está en construcción y desarrollo,
- q) Un correcto modelo de procuración e impartición de justicia debe estar fundado, además de en el cumplimiento de la legalidad y el respeto al Estado de Derecho, en una serie de principios, reglas y criterios de interpretación debidamente establecidos y desarrollados dentro del sistema jurídico penal, de tal forma que se propicie una efectiva protección y disfrute de los derechos humanos de todas las personas que resulten relacionadas en una investigación o un proceso penal,

- r) Los nueve temas de las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que son objeto de este proyecto de investigación, son una muestra representativa de cómo ha influido la actividad de este órgano constitucional autónomo en la protección de los derechos humanos de las personas involucradas en materia de justicia penal.
- s) La reforma constitucional de 2008 en materia penal es solo el primer paso para fortalecer y consolidar un sistema de procuración de justicia que sea garante de los derechos humanos de todas las personas en el proceso penal.
- t) El cumplimiento de los estándares establecidos en los tratados internacionales adoptados por México y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de nuestro país es una parte sustantiva y crucial para lograr la eficacia en el ejercicio de los derechos humanos de las personas en el país.
- u) Es preciso que el Estado apueste por la aplicación de la justicia restaurativa para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto. Es decir, se trata de llevar a cabo prácticas que ofrezcan a todas las partes involucradas la oportunidad de participar activamente en la solución del conflicto, trascendiendo así la lógica exclusivamente punitiva del Derecho Penal, la cual en nuestro país no ha resultado del todo satisfactoria.
- v) La justicia restaurativa es una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas, favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades, lo que implica dar a las víctimas la oportunidad de obtener una reparación, seguridad y la posibilidad de cerrar la etapa que la vulneró y al mismo tiempo permitir que los delincuentes comprendan mejor las causas y efectos de su comportamiento para así asumir genuinamente su responsabilidad y con ello lograr que la comunidad comprenda mejor las causas de la acción delictiva.
- w) Esta concepción de justicia coadyuva a evitar el encono social y el enfrentamiento y desmantela la estructura en donde el delincuente es el enemigo común de víctimas y comunidad que debe ser destruido, dejando en segundo término la satisfacción real de las víctimas y la tranquilidad social. Como se observa, representa una idea más

amplia del delito al alejarse de la noción de que el delito se limita a una violación de la norma jurídica, sino que se reconoce que es algo más que importa a la sociedad en general.

- x) Para poder aplicar la justicia restaurativa debe contarse, por un lado, con pruebas suficientes de la culpabilidad del delincuente y, por el otro, con el consentimiento libre y voluntario de la víctima. Así, hay un papel activo de la víctima del delito, lo que concuerda con el papel otorgado a las víctimas por el artículo 20 constitucional en su apartado B, el cual considera a las víctimas como parte activa en el proceso y les otorga facultades de las que antes carecían, pues además de ser titulares de derechos de atención o salvaguarda, también se les concibe como coadyuvantes con el Ministerio Público y como acreedoras a la reparación del daño, lo que es en sí mismo un fin del proceso penal.
- y) Se considera viable la adopción de procesos restaurativos en México ante la grave problemática existente en materia de procuración y administración de justicia, pero para ello, debe tenerse la certeza de que concurren los siguientes presupuestos:
 - i) que la respuesta al delito debe reparar en lo posible el daño sufrido por la víctima.
 - ii) que los delincuentes lleguen a entender que su comportamiento no es aceptable y que tuvo consecuencias reales para la víctima y la comunidad.
 - iii) que los delincuentes pueden y deben aceptar la responsabilidad por sus acciones.
 - iv) que las víctimas deben tener la oportunidad de expresar sus necesidades y de participar en determinar la mejor manera para que el delincuente repare los daños.
 - v) que la comunidad tiene la responsabilidad de contribuir en el proceso.
- z) Para que en México puedan establecerse procesos de justicia restaurativa debe garantizarse la equidad procesal, la cual, a pesar de estar contemplada en el artículo 20 constitucional, tiene carencias importantes en la práctica. Por ejemplo, la ausencia de una asesoría legal necesaria para la víctima y las falencias que acusa el sistema de defensoría oficial; asimismo, la difusión y canales adecuados para que las partes conozcan todos los derechos que les asisten y, por último, garantizar que la elección de esta metodología se encuentre libre de toda coacción.
- z1) No es posible realizar aseveraciones generales que limiten el uso de los programas para solucionar conflictos que deriven de la comisión de determinados delitos. Por la propia naturaleza de los principios y las características de cada sociedad y sistema penal

formal, los principios otorgan un marco amplio y flexible de modo que cada Estado implemente los que se ajustan a su realidad concreta. De ahí la posibilidad de que este tipo de soluciones sea asequible por nuestro sistema de procuración de justicia, lo que además acarrearía mayor credibilidad, descargo en el trabajo de las Procuradurías y soluciones duraderas y más adecuadas a los procesos. Esta visión de la justicia se ajusta a los fines del proceso penal y proveería de alternativas que tornaren realidad los propósitos del propio proceso.

z2) Uno de los principales retos que tiene el Sistema de Procuración y Administración de Justicia gira en torno a los derechos de las víctimas del delito. Por su naturaleza, no se trata de un reto singular sino que abarca una serie de circunstancias que en sí mismas representan desafíos importantes a los operadores jurídicos y al Estado en el marco del proceso penal acusatorio y el régimen constitucional actual.

Tercera. La atención a las víctimas debe ser integral, de modo que trascienda la sola aplicación de las normas, y debe promover e incluir los mecanismos que materialicen el acompañamiento, la verdad, la justicia y la reparación.

Cuarta. Son responsables de la atención a las víctimas a todas las autoridades implicadas en la defensa y protección de los derechos así como de la procuración y administración de justicia al tratarse de un asunto prioritario del Estado, pues la obligación de la autoridad es escuchar las necesidades de las víctimas y generar vías para responderles efectivamente.

Quinta. La atención integral para las víctimas debe enfocarse de manera particular a las víctimas directas e indirectas de delitos especialmente lesivos como la desaparición forzada de personas o la trata de personas, los cuales demandan la atención prioritaria del Estado mexicano ya que han evidenciado problemáticas más complejas que deben ser atacadas en conjunto tales como las violaciones sistemáticas del procedimiento y la participación en grados preocupantes de agentes del Estado en su comisión y sobre todo el alarmante grado de impunidad al respecto.

Sexta. Las víctimas de los delitos de desaparición forzada de personas y de trata de personas, por el radio de afectación que proyectan, no pueden darse por satisfechas con la mera identificación, procesamiento y sanción de los responsables, sino que demandan acciones posteriores o concomitantes de la autoridad, como el localizar el destino de la persona o sus restos, atención psicológica, reparaciones económicas, garantías de no repetición, pero sobre todo conocer la verdad de lo acontecido a sus familiares desaparecidos; respecto de la trata

de personas, el primer objetivo es visibilizar y sensibilizar a las personas sobre la naturaleza y repercusiones del delito.

Séptima. Para lograr la atención integral de que son titulares las víctimas es necesario profesionalizar, capacitar y sensibilizar a los servidores públicos sobre todo respecto de los fines del proceso penal actual e informarse sobre las posibilidades o alternativas que pudieran solucionar los conflictos y dar por terminados los procesos, como es el caso de la Justicia Restaurativa, considerándola como una pieza importante en la creación de un Estado humanista que realmente proteja, promueva y respete permanentemente todos los derechos reconocidos. Esto porque su objetivo es privilegiar a la víctima promoviendo el perdón, sin que esto signifique la ausencia del castigo, sino que prioriza el proceso de reparación en todo momento, buscando una reestructuración de las relaciones entre las personas.

Octava. La importancia de brindar una atención integral a las víctimas radica en que permite cristalizar derechos fundamentales como el derecho a la integridad física y emocional, a la verdad, al acceso a la justicia y a la reparación del daño, todos los cuales han sido objeto de observación en las recomendaciones emitidas con motivo de las violaciones graves a derechos humanos. Al mismo tiempo cumple con los cometidos básicos exigibles al Estado como el combate a la impunidad y a la corrupción, además que a través de ello se fortalecen las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo que es un resultado natural del develamiento de la verdad.

Novena. En última instancia se debe reconocer que el respeto de los derechos de todos, incluidas las víctimas redundan en la consolidación del Estado democrático por lo que no debe ser tomado como una mera retórica discursiva.

Décima. Es necesario optar por una política criminal que cuente entre sus pilares los derechos de las víctimas, para lo cual se requiere: capacitación del personal de todos los órganos involucrados en el Sistema de Procuración y Administración de Justicia; sensibilización de las propias partes involucradas y de la sociedad respecto de los fines del proceso penal; remoción de obstáculos legales e institucionales que permitan ampliar las decisiones de jueces y fiscales de modo que no se agoten en la sanción de los delincuentes; observar, comprender y ponderar la importancia de las medidas alternas de justicia como la Justicia Restaurativa; redoblar esfuerzos en la comprensión de las implicaciones de los delitos especialmente dañosos como la desaparición forzada y la trata de personas, y reconocer la importancia fundamental de la CNDH como mediadora e investigadora, así como valorar la necesidad de cumplir con sus recomendaciones bajo la lógica de la reparación integral y la debida actuación en pro de la

vigencia del Estado democrático de derecho y no como un obstáculo en las labores de investigación y juzgamiento.