



Con fundamento en el contenido de los artículos 57 primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y el numeral 204 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, me permito exponer:

PROPUESTA DE PUNTO DE ACUERDO, FORMULADA POR LA DIPUTADA CLAUDIA SILVA CAMPOS INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CONSISTENTE EN:

QUE ESTE CONGRESO REALICE EXHORTO A LOS PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL, ASÍ COMO A LOS ENTES AUTONOMOS FISCALIA GENERAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y PROCURADURIA ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, A FIN DE ESTABLECER Y EJECUTAR DE MANERA CONJUNTA CON ESTA SOBERANIA LOS MECANISMOS METODOLÓGICOS NECESARIOS PARA ANALIZAR LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN LA ENTIDAD Y QUE DE AHÍ DERIVEN CONCLUSIONES QUE SIRVAN PARA ESTABLECER UN ACUERDO PARA IMPLEMENTAR LAS ACCIONES NECESARIAS EN TODOS LOS AMBITOS DE COMPETENCIA TENDIENTES A EFICIENTAR LAS LABORES DE LOS ACTORES E INSTITUCIONES IMPLICADAS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA EN NUESTRO ESTADO, TENDIENTE A ACABAR CON LA IMPUNIDAD Y EL RESPETO DE DERECHOS HUMANOS, SÍ DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES, PERO TAMBIEN EL DE LAS VICTIMAS Y DE LA SOCIEDAD; CONTRIBUYENDO A REESTABLECER LA PAZ SOCIAL Y CON ELLO EL FORTALECIMIENTO PLENO DE NUESTRAS INSTITUCIONES Y EL ESTADO SOCIAL, DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO.

Partiendo para lo anterior con los siguientes:

ANTECEDENTES:

Que en el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y en general en nuestro instituto político, existe la preocupación y por ende la ocupación en el crecimiento innegable del fenómeno de violencia en el país y de manera particular en lo que nos ocupa en la entidad federativa, por lo que consideramos necesario la implementación de un mecanismo que permita encontrar una alternativa coordinada entre sociedad y gobierno eficiente y eficaz, que realmente incida en acabar o al menos reducir el fenómeno en nuestro estado.



Hemos sido testigos e incluso actores de sendos esfuerzos por implementar reformas a cuerpos normativos hasta un cambio de sistema penal, creación de diversos cuerpos normativos. En el 2008 en nuestro país y que en Guanajuato se concretó en el 2011, se terminó una reforma a nuestro sistema penal, cambiando el sistema tradicional por un Sistema de Justicia Penal Adversarial y Acusatorio; mismo que inicia su vigencia en el año 2016; aunado a ello, la reforma aprobada en el 2011 a nuestra Constitución Federal, que cambia el apartado de Garantías Individuales por el de Derechos Humanos y de manera particular la trascendencia del artículo Primero, relativo al principio Pro Persona y elevar jerárquicamente a la par de la propia constitución los convenios y tratados internacionales signados por nuestro país; donde sin duda, este último incide de manera conjunta con la reforma al sistema penal y forman de manera conjunta un nuevo sistema, que trae con ello retos o paradigmas en su implementación.

En esencia la reforma de fondo a nuestro sistema se debió a la falta de credibilidad y confianza que representaba ya en el ciudadano el sistema tradicional, los procesos eran lentos, frecuentemente caros y favorecían la impunidad, derivado de la corrupción desde la procuración y propia impartición de justicia, sin generalizar, pero sí en muchos casos, sobre todo la percepción social era esa, el desgaste de las instituciones involucradas era grave.

La implementación de un nuevo sistema penal acusatorio, puede traer sus matices, un sistema que emana de una cultura jurídica totalmente distinta a la nuestra (una que viene del derecho Anglosajón y se implementa en una cultura jurídica Romano-Canónica), puede que no era lo ideal, o al menos la necesidad de una mejor preparación para su implementación, tal como haber logrado con la anticipación debida convenios de coordinación con las instituciones educativas que forman a los abogados, peritos, academias policiales y demás expertos en las áreas del conocimiento que interactúan en la implementación del sistema, que implica innegablemente un cambio cultural; pero sobre todo quizá la preparación de un mejor mecanismo de participación social desde la difusión y obviamente la implementación, pues los paradigmas del nuevo sistema son distintos e implica necesariamente una sociedad informada de las nuevas reglas que imperaran en los procedimientos que, tendrá que enfrentar ya sea como víctima o presunto responsable, en el supuesto de verse inmerso en un evento con impacto penal.

Lo cierto es que, llevamos tres años de la implementación del nuevo sistema penal, es innegable que la violencia ha crecido, como consecuencia las conductas delictivas, sobre todo el homicidio, que es el de mayor impacto social y a priori lo digo, sea o no delincuente la víctima de homicidio, pues además de la posible revictimización, lo cierto es que una muerte por hechos violentos, no es admisible en un estado de derecho, de lo contrario

equivaldría en los hechos a dar vigencia o valor a la “Ley del Talión”; en Guanajuato en el año 2015 año de implementación del nuevo sistema hubo ochocientos sesenta y tres homicidios dolosos y en el 2018 incrementó a mil quinientos cincuenta, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, esto implica en tres años casi se duplicó.

Así como ha crecido la violencia, la percepción social frente al fenómeno de violencia y de impunidad, también ha crecido de manera negativa según datos del INEGI en el 2018 en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública el 71.1 por ciento de la población mayor de 18 años, considera que el principal problema en la entidad es la inseguridad, cuando la media nacional es del 64.5 por ciento; el 56.7 por ciento tiene confianza en los Jueces, solo un poco por encima de la media nacional que es de 55.1 y la Procuraduría Estatal o los Ministerios Públicos tiene el 58.7, también un poco encima de la media nacional que es de 53.1; siendo datos preocupantes a pesar de estar por encima de la media nacional, la confianza es baja, pero sobre todo destaca la llamada cifra negra, que implica el porcentaje de delitos denunciados y por ende los que la ciudadanía decide no denunciar, siendo solo el 13.2 por ciento denunciados del total de los delitos cometidos y de ellos solo el 57.7 tuvo carpeta de investigación abierta, destacando que la información disponible en este último dato es del 2017.

En días pasados, vimos en medios de comunicación la difusión de cifras dadas a conocer por el Poder Judicial del Estado, al periódico de circulación estatal “Correo”, donde se advierte que de dos mil seiscientos nueve homicidios ocurridos en 2018, de donde hubo imputación por parte de la aún Procuraduría de Justicia en el Estado, hoy Fiscalía General, de setecientos ochenta y nueve presuntos homicidas, de los que se judicializaron quinientas cuarenta y cuatro causas y de ellas solo trescientas setenta y tres fueron vinculadas a proceso, quedando en libertad cuatrocientos dieciséis presuntos homicidas por falta o deficiencia de elementos probatorios.

Del mismo informe se infiere que en 2018, el Poder judicial en el Estado libró quinientas setenta y un ordenes de aprehensión por homicidio doloso, de las que se cumplimentaron doscientos cincuenta, quedando pendientes trescientas veintiuna pendientes de ejecutar.

Es de destacar que, al dar a conocer los datos antes citados por el medio de comunicación aludido, de manera conjunta se presentan reacciones de personajes del Poder Judicial y del propio Fiscal del Estado, el propio Gobernador y algunos actores sociales y lo que destaca es un intercambio de percepciones o incluso de responsabilidades de los dos primeros, aludiendo algunas deficiencias del propio sistema.

El escenario no es sencillo, se requiere de sensibilidad de todos, de responsabilidad de todos, hemos visto ejercicios que se consideran importantes pero aislados, sendas acciones gubernamentales e iniciativas desde el terreno legislativo, después de la implementación de la reforma al sistema, en el ámbito nacional destacan por ejemplo la reforma al artículo 19 de nuestra Constitución mediante el cual se amplía el catálogo de delitos graves, con lo que se pretende acabar con el fenómeno llamado *“puerta giratoria”*, pero que no deja de tener su cuestionamiento y que algunos advierten el riesgo de afectar la esencia del nuevo sistema e incluso abrir posibilidad a interpretaciones que propicien evadir responsabilidades, al igual las decisiones tomadas en torno a la conformación de la Guardia Nacional, en Guanajuato se han presentado a la Ley de Ejecución de Medidas Judiciales y Sanciones Penales del Estado después de su entrada en el 2011, un total de 6 decretos que han reformado 10 artículos; la Ley del Proceso Penal para el Estado de Guanajuato después de su entrada en el 2011, un total de 4 decretos que han reformado 11 artículos; el Código Penal después de la reforma que permite el nuevo sistema penal cuya entrada en vigor es en el 2011, lleva un total de 6 decretos que han reformado 97 artículos; sin tomar en consideración las leyes creadas para normar delitos o figuras específicas, así como todas las iniciativas que en materia penal se encuentran en curso.

Los académicos advierten de una figura recurrente utilizada por nosotros, por los legisladores y la clase política en posición de gobierno, que en aras de pretender enviar mensajes a la sociedad de preocupación y atención al fenómeno, estamos quizá pervirtiendo el sistema penal, que de por sí, representaba un reto social, político y profesional o técnicamente hablando en su implementación, al presentar sendas iniciativas de reforma o de creación de nuevos cuerpos normativos, que quizá además de no ser muy ortodoxo legislativamente, puede que el efecto dentro del nuevo sistema resulte contrario a su pretensión de contribuir a terminar con la impunidad en nuestro país o en lo particular en la entidad, figura que le llaman ***“Populismo Legislativo”***.

En lo anterior, radica la esencia de este punto de acuerdo, que es un llamado, por encima de protagonismos, para establecer un alto necesario en el camino que permita evaluar y en su caso recomponer lo que deba ser así, desde los diferentes ámbitos competenciales.

No puede dejar de advertirse dos cuestiones, la primera que el fenómeno de violencia es multifactorial y requiere atención de esa manera, que el sistema penal, punitivo o de reacción atiende la impunidad e incluso la corrupción, pero existe un elemento complementario y con el mismo o mayor peso en el enfrentamiento del fenómeno, como lo es la prevención social, que requiere también de un ejercicio articulado de todos los

actores sociales e instituciones gubernamentales, cuya competencia de articulación se concibe más desde la competencia del ejecutivo, sin dejar de evadir la responsabilidad que le corresponde a este ente; en segundo lugar advertir, que quizá dentro de los problemas que existen en la implementación del sistema sean de índole federal, pero pese a ello no deja de ser importante de análisis y revisión, y que este Congreso sirva para hacer las gestiones necesarias en ese marco de competencia o al menos dejar sentadas las bases para que en ese ámbito se genere el debate necesario.

Mariana Benítez Tiburcio, al referirse a los retos de implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio, dentro de un documento publicado con motivo del 40 aniversario del INACIPE, coordinado por Areli Gómez González en noviembre del año 2016 titulado Reforma Penal 2008-2016, El Sistema Penal Acusatorio en México, visible en la página electrónica: <http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/novedades/ReformaPenal2008-2016.pdf>, argumenta algunas reflexiones importantes para el contenido y pretensión de este documento, de lo que destaca lo que a continuación transcribo:

“Finalmente, para la consolidación de la reforma se requiere una clara visión integral y sistémica. La seguridad y justicia deben ser políticas públicas prioritarias dentro del plan nacional de desarrollo, focalizándose en cuatro aspectos primordiales: 1) lograr un descenso en la incidencia de delitos de alto impacto y delincuencia organizada; 2) consolidar en sí el sistema de justicia penal acusatorio; 3) establecer la justicia alternativa como respuesta pronta, expedita y de calidad dentro de conflictos penales, y 4) propiciar la coordinación no sólo entre los tres órdenes de gobierno y las fuerzas armadas, sino entre las distintas instituciones de seguridad y justicia al interior de las entidades federativas.

Así también el proceso de implementación y consolidación necesita liderazgos sólidos que hagan que el nuevo sistema de justicia penetre en todos y cada uno de los operadores y en la sociedad, quienes serán los encargados de detonar el cambio y generar un giro radical cultural, administrativo y operativo. Es muy importante también verificar una reingeniería institucional, el Nuevo Sistema de Justicia Penal debe ser concebido como una práctica de innovación gubernamental que permita transparentar los procesos que están involucrados con la justicia penal en el país, que está orientada al rediseño de los procesos institucionales y de la integración de tecnología de punta en las instituciones involucradas.

A partir de procesos que permitan la mejora continua, las instituciones directamente involucradas –Poder Judicial, Procuraduría/Fiscalía, Defensoría y Seguridad Pública– deben cambiar su forma de operar de cara a un sistema de audiencias que exige mayores responsabilidades y capacidades a sus operadores. Punto medular para la implementación lo constituye la ciudadanía de la reforma. La difusión y ciudadanía en todos los

sectores de la sociedad, antes y durante la implementación hasta que genere una transformación cultural.

Para la viabilidad de la reforma es imprescindible que ésta sea conocida y popular entre todos los mexicanos, ya que de no cumplirse dicho objetivo, por buenos y mejores resultados que en la operatividad puedan verificarse, nunca se logrará el cambio real a nuestro sistema de justicia. De poco o nada importaría tener la mejor Ley procesal penal de corte acusatorio, si la socialización dista de consolidarse con el consenso necesario de sus ciudadanos inmersos y partícipes en el sistema de justicia.

De igual modo, las exigencias de un sistema penal transparente requieren verdaderos profesionales dentro de las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia, así como en aquellas encargadas de la seguridad pública. La capacitación como el mejor instrumento para la profesionalización se ha brindado a todos los operadores no sólo previamente a la implementación sino durante y posteriormente a la vigencia –constante y permanente–.

Y por último, el establecer ejercicios serios de monitoreo, análisis y evaluación se concibe como un instrumento más para realizar los ajustes necesarios en el proceso de implementación de la reforma y buscar la mejora continua. Al respecto es imprescindible la evaluación constante y permanente en tres niveles: primero, del sistema de justicia en general; segundo, de las instituciones al interior –seguridad pública, procuraduría, poder judicial y defensoría–; y tercero, del operador en concreto –policía, perito, Ministerio Público, defensor, juez y magistrado–.

Las negritas y subrayado es de quien escribe, cuya esencia es resaltar la reflexión necesaria y pertinente de revisión del sistema implementado y que da fundamento a este punto de acuerdo.

lo anterior de conformidad a las siguientes:

CONSIDERACIONES:

1. Con base en lo ya argumentado en los antecedentes que sirven de motivación a este punto de acuerdo, es evidente el crecimiento de la violencia en nuestro país y de manera particular en nuestro estado, así como la percepción ciudadana en el sentimiento de inseguridad y la falta de confianza en las instituciones encargadas de procuración e impartición de justicia.
2. El crecimiento del fenómeno de violencia, es una tarea pendiente del estado mexicano, cuya responsabilidad es compartida entre sociedad y gobierno, pero

recae en el primero la obligación de tomar iniciativa y coordinar un esfuerzo articulado, que permita como parteaguas coordinar de manera estrecha los poderes del estado, pasando a los tres niveles de gobierno y concluyendo con los instrumentos necesarios que propicien y garanticen la participación social más amplia posible, pero no solo en su implementación, sino desde su diseño.

3. Desde hace años existen esfuerzos importantes por diferentes actores y entes, construyendo acciones e iniciativas, algunas de alto calado, que permitan incidir en terminar o al menos reducir el fenómeno, destacando la implementación del Sistema Penal Adversarial y Acusatorio, la reforma Constitucional en materia de derechos humanos e incluso el sistema anticorrupción; cuya esencia ha sido pretender dar al fondo de los problemas de impunidad y corrupción gubernamental, cáncer que carcome la medula de nuestras instituciones y vuelve ineficaz cualquier sistema.

Destacando que existen sinnúmero de iniciativas legislativas, algunas ya en vigor, otras en trámite, en lo que respecta al ámbito de competencia en materia penal a esta legislatura y que es necesario evitar caer en el llamado “Populismo Parlamentario”, buscando un mecanismo que permita evaluar todo el andamiaje legislativo producido y en proceso, pero no solo desde la perspectiva unilateral de esta Cámara, no solo desde la perspectiva de esta actual legislatura, sino en confluencia con todos los actores que interactúan en el proceso:

El Ejecutivo del Estado, sobre todo a través de la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras en su tarea como primer respondiente; el Judicial dentro de su tarea esencial en el conocimiento y resolución jurisdiccional; la Fiscalía del Estado en la procuración de justicia y representación social dentro del proceso judicial; y evidentemente la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos, en su tarea de tutela de los particulares y en general la sociedad frente a la actuación del estado.

Pero sobre todo es fundamental la confluencia del sector social, que sin duda es parte en el sistema, es al final del día parte fundamental en la esencia o fin último del estado y del ejercicio de todo ente gubernamental, por lo que dentro de un proceso de revisión de lo avanzado y de los retos que ha representado la implementación del sistema, es necesario un espacio que propicie la participación ciudadana, mediante foros, conferencias, charlas o cualquier otro instrumento metodológico que permita recoger el parecer de observatorios ciudadanos, organizaciones no gubernamentales que interactúan en materia de seguridad, violencia y derechos

humanos en lo particular, así como académicos y profesionales en las materias inmersas ya sean con acción estatal, nacional o internacional; pero sobre todo a la sociedad en general, con apertura para que sea parte de la construcción de los instrumentos y después sea parte de la necesaria eficacia de los mismos en su implementación.

4. Resulta importante destacar que la tarea de revisión del impacto legislativo, no es una ocurrencia, sino tiene es una tarea que resulta imperativo para este Congreso, ello enmarcado en el contenido del artículo 210 de la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, que a la letra dice:

***“Artículo 210. Toda iniciativa de ley, decreto o acuerdo aprobado por el Congreso del Estado deberá pasar por un proceso de evaluación de impacto ex post, el que dotará de elementos suficientes a los Diputados para en su caso modificarlo o derogarlo.*”**

En el caso de iniciativas ya aprobadas o publicadas, la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo implementará un mecanismo de evaluación y seguimiento a las leyes vigentes y sus continuas reformas, a efecto de realizar un análisis ex post.”

El anterior dispositivo normativo se encuentra vinculado al contenido del 282 del mismo cuerpo normativo, que al tenor dice:

“Artículo 282. La Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo es la encargada de darle curso a los decretos, leyes y acuerdos emitidos por el Poder Legislativo para verificar sus resultados, efectividad y eficiencia en su implementación y del impacto que hayan generado en la población guanajuatense y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Dar seguimiento al cumplimiento dado por los Poderes del Estado, organismos autónomos y ayuntamientos, en su caso, de las obligaciones transitorias impuestas en las leyes y decretos;

II. Formular indicadores objetivos del impacto que tengan las leyes y decretos que emanen del Poder Legislativo en los habitantes del Estado y darlos a conocer a los órganos del Congreso del Estado, conforme se generen;

III. Recabar información de campo y realizar encuestas para medir el impacto social o económico de leyes y decretos;

IV. Presentar un informe anual del impacto de las leyes y decretos conforme a los indicadores dados a conocer;

V. Realizar un análisis objetivo de la oportunidad y necesidad de crear, modificar o

derogar un decreto o ley sobre cierto tema a solicitud del Pleno, Diputación Permanente, Junta de Gobierno y Coordinación Política o cualquier comisión legislativa; y

VI. Colaborar con el Centro de Estudios Parlamentarios de conformidad con el Manual de Organización del mismo.”

Por lo anterior, resulta tarea obligada de esta Legislatura la revisión del impacto legislativo, lo que delega a la Unidad citada y que es parte de las labores institucionales que desarrolla ordinariamente este Congreso, por lo que será trascendente contar con los elementos que en el momento oportuno pueda aportar dicha unidad, para conocer los indicadores con que cuente relativos al impacto de la aplicación de todo el sistema penal implementado en el Estado, así como sus reformas; pero además la interacción con todas las instituciones o entes que participan en su concreción, que resulta fundamental para obtener una visión integral y complementaria; y que mediante la responsabilidad y sensibilidad social de todos los actores, se propicien las reformas o adecuaciones necesarias desde los cuerpos normativos y en todos los procesos de ejecución, para lograr un sistema penal que resulte eficiente y eficaz en combate a la corrupción y abata la impunidad, para que contribuya a volver la paz social.

Derivado de los argumentos anteriormente expuestos, me permito someter a la consideración de esta honorable Asamblea, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el siguiente punto de:

ACUERDO:

PRIMERO. La Sexagésima Cuarta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato gira un atento exhorto al Poder Ejecutivo y Judicial del Estado de Guanajuato, así como a los Organismos Autónomos, la Fiscalía General en el Estado y la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos, ambos del Estado de Guanajuato, para establecer de común acuerdo el o los mecanismos metodológicos que se consideren necesarios y pertinentes, para realizar evaluación objetiva del impacto de la implementación del Sistema Penal Acusatorio y Adversarial en el Estado de Guanajuato.

Para lo anterior deberá incluir la participación social, mediante foros, conferencias, charlas o cualquier otro instrumento metodológico que permita recoger el parecer de observatorios ciudadanos, organizaciones no gubernamentales que interactúan en materia de seguridad, violencia y derechos humanos en lo particular, así como académicos y profesionales en las materias inmersas ya sean con acción estatal, nacional o internacional;

pero sobre todo a la sociedad en general, con apertura para que sea parte de la construcción de los instrumentos y después sea parte de la necesario eficacia de los mismos en su implementación.

SEGUNDO. Que el resultado de los instrumentos aplicados conforme a lo vertido en el punto anterior, sirvan para establecer un amplio acuerdo entre las instituciones que interactúan, para presentar las iniciativas de reforma o creación normativa necesarias, así como la modificación de procesos o acciones necesarios en el ámbito de competencia de cada ente, que permitan el desempeño eficaz y eficiente que demanda la debida implementación del sistema en cita.

Guanajuato, Gto. A 13 de junio de 2019

**Diputada Integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución
Democrática.**



CLAUDIA SILVA CAMPOS.

Diputada.