

## CAPÍTULO PRIMERO

# LOS ANTECEDENTES, LA ESTRATEGIA Y EL PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA PENAL INTEGRAL

### I. ANTECEDENTES

El marco jurídico del sistema de justicia penal en el estado de Chihuahua hasta el año de 2005 estaba constituido principalmente por el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley Orgánica del Poder Judicial, dentro de un sistema de corte inquisitivo con el excesivo uso del medio escrito, la delegación de funciones y la no inmediación del juez, situación que generó saturación en los tribunales, así como procesos cuyas resoluciones regularmente eran tardías y totalmente extemporáneas en perjuicio de las partes del proceso mismo y con gran costo social al contravenir el principio de la expeditación de la justicia.

Por otra parte, el hecho de que la estructura del sector de procuración de justicia no había sido orientada hacia la eficaz investigación de los delitos, lo que aunado a un funcionamiento no siempre regular de dicho sector, impedían un desarrollo efectivo del servicio de procuración de justicia.

El sector tenía, entonces, que afrontar una problemática específica representada por una reducida perspectiva de los problemas del sistema de justicia penal; un manejo pragmático, empírico y de sentido común utilizado en la resolución de problemas de investigación criminal; una insuficiente información y manejo cuantitativo de las estadísticas criminales; la ausencia de mecanismos que permitieran garantizar el respeto a los derechos humanos y, finalmente, por una legislación anacrónica rebasada por las circunstancias y cuyas reformas se mostraban como técnica y socialmente necesarias.

En este orden de ideas, resultó fundamental la revisión del catálogo de delitos que tuvo como resultado determinar las nuevas conductas que habrían de penalizarse y cuales deberían ser excluidas de la legislación penal sustantiva.

El Código Penal del Estado de Chihuahua<sup>6</sup> establecía, en 304 artículos, las penas y sanciones para los delitos contra la seguridad del estado; la función pública; la administración de justicia; la seguridad de los medios de transporte y de las vías de comunicación; la fe pública; la moral pública; la correcta formación del menor y protección integral de incapacitados; la familia; la salubridad estatal, en materia de inhumaciones y exhumaciones; venta y consumo clandestinos de bebidas alcohólicas; contra la vida y la salud personal, delitos de peligro para la vida y la salud personal; contra la libertad y seguridad de las personas, delitos de peligro contra la seguridad colectiva, la libertad y seguridad sexuales; contra el honor; el patrimonio, y delitos electorales.

Por su parte, el Código de Procedimientos Penales<sup>7</sup> disponía, en 591 artículos, las reglas generales para el procedimiento penal; la iniciación del procedimiento; la práctica de diligencias;

---

<sup>6</sup> Publicado en el P.O. del estado el 4 de marzo de 1987.

<sup>7</sup> *Idem.*

cias y levantamiento de actas de policía judicial; consignación ante tribunales; averiguación previa y ejercicio de la acción penal; el pre-proceso; instrucción; los medios de prueba reconocidos, valoración y desahogo; el juicio y los recursos, procedimientos que se han sido superados por el progreso de la ciencia penal y de la política criminal que hacen manifiesta su aplicación ineficaz.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Chihuahua<sup>8</sup> disponía, en 34 artículos, las funciones del Ministerio Público atinentes a la persecución de los delitos, consignación y proceso, como procurador en juicio en los casos en que se viera afectada la integridad de la familia, menores, adultos mayores, incapaces o ausentes y en la aplicación de las medidas de política criminal, su organización y competencia, así como los supuestos de nombramiento, remoción y suplencias de los servidores públicos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado vigente<sup>9</sup> reglamenta, en 9 títulos y 222 artículos, la estructura y funcionamiento del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, integrado por el Supremo Tribunal de Justicia y juzgados estatales, y establece la división jurisdiccional, disposiciones generales relativas a los funcionarios y empleados, la inamovilidad judicial, responsabilidades y procedimientos para sancionar faltas, así como aspectos técnicos y administrativos.

Los retos derivados de la situación presente se expresan en el Documento “Para escapar de la trampa de papeles”:<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Publicada en el P.O. del estado el 8 de enero de 1992.

<sup>9</sup> Publicada en el P.O. del estado el 4 de enero de 1989.

<sup>10</sup> Preparado por la Procuraduría General de Justicia del Estado y presentado en el Foro organizado por la UNAM y El Universal, los días 16 y 17 de mayo de 2006, *op. cit.*, nota 3, pp. 1 a 3.

En Chihuahua, como en el resto del país, uno de los escenarios de mayor complejidad dentro de las políticas del Estado moderno y democrático, lo constituye sin duda, la construcción de un sistema de justicia penal eficiente, eficaz y valido.

Cumplir con esta finalidad implicó para el gobierno de Chihuahua asumir el compromiso político, histórico y social de cambiar el paradigma tradicional de concebir y operar la justicia penal; logrando el gobernador del estado, el consenso de los tres poderes que se concreto en el Acuerdo Político firmado el 31 de mayo de 2005.

Es importante destacar que el modo de introducir los cambios en las instituciones que garantizan el Estado social y democrático de derecho, la naturaleza y la dirección de los cambios, las normas que definen y rigen el orden social, la libertad de regulación y expresión de los diferentes sectores de la población, con especial atención a las minorías políticas, étnicas, religiosas y sociales, ha sido un esfuerzo compartido de los tres poderes del estado de Chihuahua, de tal manera que los mismos han llevado a cabo diversos eventos para conseguir la información y difusión de la reforma al sistema penal y para obtener la participación social en la construcción del nuevo modelo de justicia.

## II. LA PLANEACIÓN EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA INTEGRAL<sup>11</sup>

Por lo extenso de los temas que involucran un proceso de implementación de una reforma integral, solamente se puntuará

---

<sup>11</sup> Véase “Para escapar de la trampa de papeles”, *cit.*, nota 3, pp. 3-8, especialmente la versión de este documento que fue referida en la conferencia dictada por Patricia González Rodríguez, procuradora general de Justicia del Estado de Chihuahua, en el Foro organizado por el Universal y la UNAM, México, D. F., mayo de 2006.

lizaran las generalidades de las diversas estrategias que están aplicándose y otras que han sido propuestas por el Comité para la Implementación de la Reforma, mismo que en principio fue creado por los tres poderes, con la finalidad de asignarle la tarea de preparar y ejecutar las acciones previas para implementar la reforma al sistema de justicia penal y de coordinar los trabajos de la reforma integral.

Debe señalarse que dentro del aspecto financiero, destacan acciones ya desarrolladas de preparación para la futura implementación de la reforma.

El rediseño y construcción de los edificios tipo, donde se brindara el servicio de procuración de justicia bajo la perspectiva del nuevo modelo; los laboratorios forenses, el proceso de especialización del Ministerio Público y de profesionalización de la policía ministerial, seguido de un programa para reglamentar el servicio civil de carrera de éstos funcionarios.

En el esquema de previsión y organización, especialmente en la reconversión del sistema de justicia penal, fue necesario elaborar un plan estratégico que abarca aspectos de orden normativo y, particularmente, de gestión administrativa y financiera, con el objeto de lograr operar el nuevo sistema con éxito. Dicho plan fue desarrollado de manera conjunta por los tres poderes del estado y actualmente lo ejecuta un Comité de Implementación de la Reforma Procesal.

La planeación estratégica de orden normativo llevo a determinar que el proceso de reforma integral tuviera básicamente dos etapas: la primera, que comprendió la reforma constitucional recientemente aprobada el 11 de mayo de 2006, la creación del nuevo Código de Procedimientos Penales, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, la Ley de Atención y Protección a Víctimas, las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En la segunda etapa de orden normativo se fijo como meta analizar y revisar los diseños preliminares de la Ley de Justicia para Adolescentes, el Código Penal del Estado, la Ley General Penitenciaria y de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, la nueva Ley para la Defensoría Pública, y la Ley de Seguridad Ciudadana.

La corresponsabilidad asumida por los tres poderes del estado, además de elaborar en forma conjunta los proyectos de legislación penal y procesal, permitió, como se ha mencionado, elaborar de la misma forma el plan estratégico para la implementación de la reforma, que no sólo abarca el aspecto normativo o de creación de las leyes, sino que también contiene un importante proyecto que permitirá darle éxito a la reforma integral. En efecto, destaca en dicho plan, como eje rector prioritario, un proceso de sensibilización de la sociedad chihuahuense.

Este proceso social de la reforma integral al sistema de justicia penal es una de las acciones más importantes que han apoyado todos los protagonistas de la reforma integral, y que se pretende sea permanente y continuo, orientado y marcado por los avances que se vayan presentando en el proyecto de reforma integral y su posterior aplicación. Y que para los tres poderes significa la adecuada sensibilización de la sociedad acerca de su propia necesidad de cambiar la justicia penal.

El plan estratégico que se ha venido comentando igualmente contiene la generación de mecanismos administrativos, que permitirán darle eficiencia y eficacia a la operatividad del nuevo modelo; particularmente, en los renglones de procuración y administración de justicia. Precisando que dichos mecanismos constituyen solo la parte de la preparación para la implementación gradual de la reforma integral, una vez aprobada.

Por otro lado y con la finalidad de darle eficiencia y eficacia al nuevo modelo, para operarlo con éxito, se plantearon acciones previas de preparación para la implementación de la reforma integral, dentro de las cuales destacan:

*Primera.* La inversión gradual y por etapas que autorizo el titular del Poder Ejecutivo destinada a la creación y modificación de la infraestructura física que requiere el nuevo modelo de justicia y cuyos avances son importantes, dado que en algunos casos se están empleando los mismos espacios físicos donde opera el sistema actual, utilizando la variante del rediseño de los edificios públicos del Ministerio Público. En la capital y en Ciudad Juárez y la construcción de edificaciones en la zona sur y occidente que alberga dos subprocuradurías regionales.

Asimismo, la utilización del laboratorio de criminalística y genética forense de Chihuahua, proyectando una ampliación mínima para emplearla en áreas forenses que deberán implementarse como la Unidad de Sistemas y Comunicación, Fonética Forense, entre otras. La nueva construcción del laboratorio forense en Ciudad Juárez cuya obra concluye en el mes de junio aproximadamente.

Se ha proyectado para los próximos tres años la construcción de otros dos laboratorios forenses que serán construidos en las zonas sur y occidente del estado y que serán indispensables para la investigación criminal; dado que, la reforma está sustentada en el privilegio de la prueba técnica y científica.

*Segunda.* La inversión en sistemas y tecnologías de avanzada; que abarca los sistemas de informática y comunicación que permitirán operar el nuevo sistema en forma gradual Incluyendo las metodologías para la investigación y documentación de los medios de prueba en instrumentos electrónicos.

En este rubro se aprovechará la red existente de comunicaciones e informática, a partir del *hardware* y *software* necesaria-

rios para los objetivos de la reforma y se adquirirá el equipo necesario para las oficinas de Ministerios Públicos, peritos y policías ministeriales.

*Tercera.* La inversión en los Programas de Capacitación, Actualización y Profesionalización de los diversos operadores del sistema de procuración de justicia, que inicio desde el mes de noviembre del año 2004 en forma paulatina en el área de procuración de justicia, así como en el renglón de administración de justicia, donde ya se han impartido múltiples cursos de capacitación orientados a conocer y operar el nuevo modelo de justicia penal.

Respecto a los integrantes del Ministerio Público, de gran trascendencia aparece la especialización de Ministerios Públicos y peritos con el desarrollo de dos maestrías impartidas por la Universidad de Barcelona, España, así como el Diplomado a cargo de la Universidad de Salamanca, además se desarrolla la licenciatura en procuración de justicia para la policía ministerial; todos éstos dentro de una serie de cursos proporcionados por profesionales de otros países en el área de la investigación criminal.

Resulta importante destacar el apoyo brindado en cursos de capacitación por el grupo PRODERECHO y la Embajada británica en el tema de justicia restaurativa, juicios orales y formación policial; por las autoridades de Nuevo México de los Estados Unidos de América en el área forense y de policía de investigaciones. Asimismo, el apoyo en capacitación brindado por los gobiernos de Chile y Argentina en materia de juicios orales y policía de investigaciones.

*Cuarta.* Dentro del proceso de reforma se desarrolló una estrategia de difusión, que en su primera etapa comprendió la socialización y la realización de foros de consulta organizada

por los tres poderes del estado; la segunda etapa abordó las ventajas y bondades del nuevo sistema.

Quinta. Un programa de finiquito del sistema actual para concluir los procesos y averiguaciones previas iniciadas con el actual sistema en un 90% y en el menor tiempo posible.

### III. LAS ESTRATEGIAS

El gobierno del estado de Chihuahua ha considerado como base de sus estrategias para la realización de la reforma penal integral que:

El Estado moderno reposa sobre los valores de la justicia, la paz, la seguridad y el bien comunitario, que constituyen presupuestos indispensables para el progreso social. Un Estado de derecho que se precie de ser democrático no es concebible sin tales atributos que, sin duda, dependen en gran medida del Poder Judicial, el cual, como instituto garante de la legalidad y valladar protector de los derechos humanos, es responsable de la oportuna, correcta, completa y transparente impartición de justicia, mediante la aplicación de la norma general al caso concreto, dirimiendo las controversias que se suscitan entre los gobernados, o entre éstos y el Estado mismo, y, en ocasiones, entre los entes públicos.

Esa elevada misión exige un Poder Judicial que cuente con las herramientas necesarias para hacer frente a tan graves responsabilidades, para abatir rezagos en la administración de justicia, y que lo posibilite para continuar y acrecentar su expedita intervención en el ejercicio de las atribuciones que legalmente le corresponden.

Proponer las reformas legales pertinentes al H. Congreso del Estado, para dotar al Poder Judicial de la normatividad que proteja suficientemente su autonomía organizacional, funcional y pre-

supuestal, y se proveerá a realizar los estudios necesarios y acciones específicas, para satisfacer cabalmente sus necesidades materiales y humanas, previendo su desarrollo integral.<sup>12</sup>

#### IV. LÍNEAS DE ACCIÓN

El gobierno del estado estimó oportuno en cumplimiento de la reforma integral del sistema de justicia penal del estado, realizar las siguientes acciones<sup>13</sup> en el ámbito de la administración de justicia y concretamente al Poder Judicial:

- 1) Promover las reformas pertinentes a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, para fortalecer la autonomía normativa, organizacional y funcional del Supremo Tribunal de Justicia.
- 2) Incluir en el proyecto de presupuesto de egresos anual, en orden a la autonomía presupuestal, todas las partidas que solicite el Poder Judicial, a efecto de satisfacer plenamente sus requerimientos materiales y humanos.
- 3) Pugnar por una reforma sustantiva y procesal de fondo, que permita dar respuesta efectiva a las necesidades de los tiempos actuales, congruente con los retos que impone el orden jurídico y el fortalecimiento del Estado de derecho como condición indispensable para la convivencia.
- 4) Realizar campañas dirigidas a todos los niveles para difundir los postulados y principios fundamentales que atañen a la impartición de una justicia pronta, expedita, imparcial, completa y transparente, de suerte que genere confianza en el justiciable y en la sociedad respecto a la calidad de las resoluciones y a la solvencia moral del juzgador.

---

<sup>12</sup> Cfr. *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010*, publicación de gobierno del estado, Chihuahua, Chihuahua, s. f., 2004, capítulo III: “Administración de justicia”, p. 26.

<sup>13</sup> *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010*, cit. nota anterior, pp. 126 y 127, los números son del autor.

5) Proveer el establecimiento de las Salas Regionales de Apelación en las poblaciones que, por sus características así lo demanden, iniciando por el Distrito Bravos, cuya cabecera se encuentra en Ciudad Juárez.

6) Coadyuvar en la profesionalización de todo el personal que labora en el Poder Judicial, mediante la impartición de cursos, talleres, conferencias, maestrías y otros métodos de actualización adecuados al efecto así como impulsar la constitución del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta del Supremo Tribunal de Justicia.

7) Apoyar la creación de un Instituto de Especialización, Profesionalización y Capacitación Judicial, con el objeto sustancial de proveer a la profesionalización del personal del Poder Judicial del Estado, el cual, además de las funciones académicas que le serán propias, será herramienta de concientización para el personal, a fin de que conciba a la función judicial como un servicio público cuyo fin último es la plena realización de la justicia, concebida como valor supremo del hombre.

8) Impulsar la creación de la carrera judicial, para procurar que el Poder Judicial cuente cada día con personal más calificado. Apoyar la creación de programas de capacitación y adiestramiento para el personal administrativo que presta sus servicios en el Poder Judicial, mediante la impartición de cursos, talleres, seminarios, conferencias y otros sistemas adecuados para ese propósito.

9) Coadyuvar con el Poder Judicial, para proveer a la pronta y expedita impartición de justicia, eliminando trabas y actos de corrupción que eventualmente pudieran detectarse.

10) Contribuir al fortalecimiento de la institución de la Defensoría de Oficio, propugnando porque los funcionarios encargados de esa delicada misión, se dediquen a las actividades propias de su cargo en forma constante, de tiempo completo, sin demérito de proveer a su adecuada profesionalización y permanente capacitación, a través de los cursos, talleres, seminarios, conferencias, diplomados y maestrías que permitan la optimización de

sus labores profesionales, y que la actividad que desarrollan sea suficiente, oportuna, eficiente y profesional.

11) Promover la participación de los Colegios de Abogados de la entidad, en las diversas actividades que realice el Poder Judicial y en la designación de los funcionarios a su servicio, para dar transparencia y certidumbre a la elección de los mejores recursos humanos adscritos a la impartición de la justicia.

12) Fomentar programas para estrechar vínculos y fortalecer la comunicación con los Tribunales Federales, a fin de compartir experiencias en los ámbitos de sus respectivas competencias.

13) Apoyar las acciones necesarias tendientes a reestructurar, eficientar y reglamentar las actividades de los órganos responsables del control informático del Poder Judicial, con el objeto de mantenerlo a la vanguardia en las técnicas y herramientas computacionales, como medio para proporcionar y recibir información oportuna y suficiente de los diversos tribunales del Estado, y dar respuesta efectiva a las necesidades y retos del mundo actual. Con el mismo propósito, habrán de digitalizarse las actuaciones y expedientes del Poder Judicial, y enriquecerse sustancialmente la página web con que cuenta.

14) Coadyuvar en las labores de apoyo a las víctimas de los delitos, a través de los órganos de atención psicológica con que cuenta el Poder Judicial, sin perjuicio de los derechos de los imputados en los procesos penales.

## V. PROCURACIÓN Y JUSTICIA

Por lo que respecta a esta área, se ha intentado desarrollar un real compromiso social con todos los chihuahuenses, buscando que todos los actos de autoridad se sujeten a la honestidad y legalidad, para con ello eliminar la impunidad, así como los altos índices de criminalidad, salvaguardando con ello los derechos fundamentales de todos los gobernados.

A fin de lograr lo anterior, y para transformar el sistema de justicia penal, se han impulsado las siguientes líneas de acción:<sup>14</sup>

1.- En coordinación con el Honorable Congreso del Estado, así como con el Poder Judicial del Estado, la Reforma Procesal Penal Integral para la elaboración de la legislación necesaria que garantice la transparencia, legalidad y legitimidad del procedimiento penal.

2.- Creación de la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito, para así dar respuesta a las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.<sup>15</sup>

3.- Reorganización de la estructura de la antigua Policía Judicial, al transformarse en la nueva Agencia Estatal de Investigaciones, con la finalidad de establecer un mando directo y supervisión del Ministerio Público a las tareas de investigación policial de orden técnico científico.

4.- Creación del Centro de Estudios Jurídico-Forenses, con lo que se genera un proyecto que establece el inicio de lo que será el Servicio de Carrera en Procuración de Justicia.

5.- Implementación del programa denominado Unidad Modelo de Investigación Policial, ha permitido la incorporación de elementos policiales con nivel de estudios profesionales para reforzar la investigación de delitos de alto impacto social, a través del método científico.

6.- Reorganización de las estructuras encargadas de investigar delitos de género y de violencia familiar para que a través de la Fiscalía Especializada en Delitos de Género y Violencia Familiar se disminuyan los índices de impunidad que se presentan en algunas regiones del Estado.

---

<sup>14</sup> Véase 1er. Informe de Gobierno, *Informe Político. Procuración y Justicia*, pp. 110-112, los textos son transcripciones del *Informe* citado y los números son del autor.

<sup>15</sup> Publicación en el P.O. del Decreto de Creación el 25 de mayo de 2005.

7.- Creación en la procuraduría General de justicia, de la Unidad Especializada para la Búsqueda y Localización de Personas Ausentes o Extraviadas con la finalidad de integrar una base única de datos de reportes de personas desparecidas e iniciar la investigación de manera inmediata con los mecanismos idóneos que permitan su localización.

8.- Establecimiento de la Maestría Internacional en Sistemas Penales Comparados y Prevención del Delito, y durante el mes de agosto inicio de la Maestría en Derecho Penal, Constitución y Derechos, impartidas a servidores públicos, donde participan además del personal del Ministerio Público, jueces, magistrados y otros funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo así como de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

9.- Establecimiento de los cursos de especialización y capacitación de agentes del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales impartido por la Universidad de Barcelona y la Universidad de Salamanca de España.

10.- Formulación de un programa de atención integral a las víctimas del delito y del abuso del poder en el Estado de Chihuahua, a través de un convenio general de colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

11.- Celebración del IX Congreso Nacional de Prevención del Delito con la finalidad de impulsar estrategias que permitan en los planos nacional, regional y local, adoptar políticas sociales, económicas, de salud, educacionales y judiciales que generen soluciones integrales para la prevención de los hechos delictivos.

## VI. FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO<sup>16</sup>

Uno de los grandes retos que enfrenta la presente administración estatal consiste en coadyuvar con el Poder Legislativo,

---

<sup>16</sup> Véase 1er. Informe de Gobierno, Informe Político, “Fortalecimiento Legislativo”, pp. 116-118; los textos se reproducen del Informe y los números son del autor.

a efecto de lograr un mejor desempeño desde el punto de vista Institucional, que se traduzca en eficientar a la actividad legislativa, para con ello alcanzar un desarrollo armónico del estado, todo eso dentro de un ambiente democrático y representativo, que permita alcanzar la excelencia legislativa.

Es por ello que en conjunto con el Honorable Congreso del estado, se ha procurado mantener una relación respetuosa y de diálogo permanente y constante, lo que se traduce en una serie de acciones llevadas a cabo, respetando siempre la autonomía e independencia, así como el ámbito de atribuciones que a cada poder le compete.

1) Mecanismo establecido en el artículo 93, fracción XXXIX, de la Constitución Política del Estado, en donde se consagra el procedimiento para la designación del procurador general de Justicia del Estado, el cual fue realizado por vez primera con base en el nuevo esquema, y representa un gran avance en la consolidación de las instituciones gubernamentales.

2) No menos importante resulta la necesidad de mantener vigente el marco jurídico que nos rige, es decir, realizar acciones encaminadas a propiciar la adecuación de la normatividad a las exigencias de la vida diaria, lo cual sin duda representa una exigencia continua y legítima de toda la sociedad. Especial atención merece lo relacionado con la materia penal, misma que exige la suma de esfuerzos de todos los órdenes, mediante el intercambio de experiencias que se traduzcan en resultados concretos, situación que trajo como resultado la conformación de una Comisión Técnica integrada por representantes de los tres poderes, a fin de revisar las bases jurídicas y operativas que permitirán la modernización y reforma integral del Sistema de Justicia Penal.