



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. DIPUTADA IRMA LETICIA GONZÁLEZ SÁNCHEZ
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E

Las diputadas y los diputados que integramos las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, recibimos para efecto de estudio y dictamen la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Con fundamento en los artículos 111, fracción XIX, 113 fracción II, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 4 de noviembre de 2021 ingresó la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, turnándose por la Presidencia del Congreso a estas Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Justicia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 111, fracción XIX, 113 fracción II, respectivamente, de nuestra Ley Orgánica.

I.2. En la reunión de las Comisiones Unidas, del 14 de marzo de 2022, se radicó la iniciativa y se acordó como metodología de estudio y dictamen lo siguiente:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

1. *Remisión de la iniciativa para solicitar opinión por medio electrónico a:*

- 36 diputadas y diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura.
- Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- Fiscalía General del Estado de Guanajuato; y
- Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado.

Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 10 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud.

2. *Subir la iniciativa al portal mediante micrositio del Congreso para consulta y parlamento abierto, por el término de 10 días hábiles.*

3. *Elaboración de un documento con formato de comparativo, en el que se concentren las diversas observaciones que se formulen a la iniciativa. Acción que estará a cargo de la secretaría técnica.*

4. *Establecer un grupo de trabajo para el análisis de la iniciativa, que se reunirá el 6 de abril e integrado por:*

- Diputados integrantes de las Comisiones Unidas;
- Diputados que deseen sumarse;
- Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- Fiscalía General del Estado de Guanajuato;
- Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado; y
- Asesores.

5. *Reunión de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

I.3. En cumplimiento a lo anterior, las diputadas y los diputados integrantes de las Comisiones Unidas, desahogaron la mesa de trabajo híbrida, en la siguiente forma:

El día 6 de abril de 2022, estuvieron presentes y a distancia las diputadas Susana Bermúdez Cano, Laura Cristina Márquez Alcalá, Yulma Rocha Aguilar y los diputados Gerardo Fernández González, Bricio Balderas Álvarez, Gustavo Adolfo Alfaro Reyes y Cuauhtémoc Becerra González integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia; el maestro Francisco Medina Meza, magistrado supernumerario en representación del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato; funcionarios de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado y de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, asesores de los grupos parlamentarios representados en las comisiones que dictaminan y las secretarías técnicas de las comisiones legislativas, que se involucraron en el análisis, donde se desahogaron las observaciones y comentarios sobre dicha iniciativa.

Importante referir que previamente se remitió opinión por parte del Poder Judicial en los siguientes términos:

(...) La iniciativa con proyecto de decreto suscrita por el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México sobre la creación de aludida ley, precisa como justificación, en su aspecto medular:

1. Tener una vinculación con el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal a nivel nacional y poder contar el suministro, intercambio, sistematización y actualización de información, mediante los instrumentos tecnológicos idóneos que permitan el fácil y rápido acceso a las autoridades que, conforme a esta Ley, puedan disponer de ella.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

2. *Contar con un Comité de Evaluación que será un organismo técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato, encargado de diseñar, administrar y operar la evaluación del citado sistema de justicia penal en nuestro Estado, el cual desarrollará para efectos de medir su eficacia, eficiencia y la obtención de resultados a través de indicadores y demás instrumentos de valoración.*
3. *Claridad en la conformación y funcionamiento del Comité der (sic) Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, y definición de sus atribuciones.*
4. *Tener certeza de que se evaluarán las acciones y programas ejecutados por las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como por las dependencias y entidades del poder ejecutivo del estado y los municipios, así como las personas físicas y morales, públicas o privadas que tengan relación o participación con el Sistema de Justicia Penal en nuestro Estado y cuyos resultados contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de este.*
5. *Los resultados de la evaluación de los indicadores deberán reflejar el cambio logrado con una implementación y ejecución del Sistema de Justicia en nuestro estado, en términos de bienestar, oportunidad y condiciones de vida, garantizando que este se ejecute cumpliendo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, así como los derechos de las personas imputadas, de la víctima o del ofendido, todo en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Guanajuato".*

Opinión.

Teniendo en cuenta las citadas finalidades que sirven de soporte al proyecto legislativo, según se explica en la exposición de motivos, se estima que en efecto posee mérito suficiente a efecto de intentar regular la forma y objetivos de la Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado, en aras de mejorar y fortalecer su funcionamiento.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

En ese sentido, la presente opinión ha de ser para sugerir que previo a la aprobación de la ley propuesta, cuya presentación se dio el día 4 de noviembre de 2021, se pueda realizar una revisión de su contenido normativo teniendo en cuenta que el pasado 25 de enero de esta anualidad se instaló la Comisión Estatal para la Evaluación y Consolidación del Sistema de Justicia Penal en el Estado, con motivo del Convenio de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal en el Estado de Guanajuato, suscrito el 26 de noviembre del año 2021, por los representantes de los Poderes Públicos estatales así como por el Fiscal General de la Entidad, cuyos objetivos sustanciales son:

“...la elaboración de un diagnóstico del funcionamiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio:

- Se trata de identificar áreas de oportunidad.*
- Diseñar propuestas que se traduzcan en acciones que permitan fortalecer el sistema.*
- Generar medidas transversales que permitan la coordinación para la programación de audiencias dentro de los plazos procesales.*
- Abatir el diferimiento de audiencias a causa de los actores procesales a fin de evitar el dispendio de recursos humanos y materiales.*
- Impulsar soluciones alternas en las que se garantice el derecho de las víctimas a la reparación integral del daño y del inculpado a la solución pronta del asunto instruido en su contra.*
- Privilegiar a la asunción de métodos que permitan la terminación anticipada del proceso a satisfacción de la víctima e inculpado.*
- Generar un sistema de indicadores que permitan contar con información sobre la eficacia del Sistema.*
- Una coordinación operativa entre los actores procesales a fin de garantizar los objetivos primordiales del sistema.*
- Establecer grupos de trabajo para dar seguimiento a la atención de materias derivadas de las leyes nacionales y generales en materia de justicia penal”.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

De tal manera que es evidente que la finalidad perseguida con ese convenio y la forma en que se busca su instrumentación por medio de la referida comisión estatal, coincide sustancialmente con los objetivos de la propuesta legislativa en estudio y su institucionalización.

Atento a ello, considerando que dicha iniciativa de ley se presentó de manera previa a la firma el aludido convenio y, desde luego, a la instalación de la comisión mencionada, que contempla la creación precisamente de una "Subcomisión de Seguimiento y Evaluación", se aprecia recomendable que ante lo meritorio de ambos proyectos para favorecer la evaluación y mejoramiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado, se pueda realizar un análisis conjunto en búsqueda de reafirmar las coincidencias, así como de armonizar las divergencias, que permitan decidir si es necesario o no generar un enriquecido producto legislativo sobre la iniciativa propuesta, para beneficio de los operadores jurídicos y fundamentalmente para la sociedad guanajuatense, merecedora de los mayores esfuerzos institucionales para un mejor y consolidado Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado.

1.4. Una vez agotada la metodología de estudio y dictamen de la iniciativa, la presidencia de las Comisiones Unidas instruyó a la Secretaría Técnica de las Comisiones Unidas la elaboración de un proyecto de dictamen en sentido negativo, conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII, inciso e) de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de estas Comisiones Unidas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

II. Contenido de la iniciativa y consideraciones de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia

En este apartado, consideraremos —las y los encargados de dictaminar— los puntos sobre los cuales versa el sustento de esta propuesta, que tiene como objeto expedir una Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato y nuestras consideraciones con respecto a la misma, una vez realizado el estudio jurídico correspondiente.

La iniciativa justifica la necesidad de crear una norma con tal alcance, dada la vigencia del sistema penal acusatorio oral en la entidad. Los iniciantes manifiestan en su exposición de motivos que:

«(...) “Contar con sistemas judiciales transparentes, predecibles, oportunos y de calidad es un componente esencial de la democracia y del desarrollo económico y social de los países.”¹

En México se establecieron las bases de nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral a través de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública y justicia penal, mismas que fueron publicadas a través de un Decreto el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación².

Como seguimiento a este nuevo sistema se creó el **Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal**³ como una Instancia de Coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, la cual cuenta con una Secretaría Técnica que coadyuva y apoya a las

¹ Centro de Justicia de las Américas. Lic. Martín Carlos Sánchez Bocanegra. Febrero, 2011.

² DOF - Diario Oficial de la Federación 13/06/2008. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ DOF - Diario Oficial de la Federación 13/10/2008. DECRETO por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

autoridades federales y a las locales. Como consecuencia de la implementación del nuevo sistema de justicia penal, el 5 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁴ el Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, en cuyo artículo transitorio Décimo Segundo estableció que el citado Consejo de Coordinación, constituirá un Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo sistema.

Al respecto, el 13 de agosto de 2014, se instaló el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, cuyo objetivo “es la generación, el procesamiento y el análisis de la información, para medir la eficacia, efectividad y, en su caso, el impacto de la implementación y operación del Sistema de Justicia Penal, a fin de fortalecer la toma de decisiones de las instituciones operadoras y rectoras del proceso de implementación de la reforma al Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas y a nivel federal, basadas en la evidencia, transparencia y rendición de cuentas e impulsando la gestión gubernamental, para mejorar sus resultados”⁵.

El Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, tiene como finalidades generar evaluaciones periódicas de la operación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas y en las instituciones federales; procesar información de calidad, oportuna, confiable y completa, que permita llevar a cabo la toma de decisiones; y evaluar políticas públicas específicas que le sean presentadas para el sector justicia en los ámbitos nacional, estatal y federal. El Comité para la Evaluación y Seguimiento emitió indicadores con los que se busca la generación, procesamiento y análisis de información para medir la eficacia, efectividad e impacto de la operación y funcionamiento del Sistema de Justicia Penal, a fin de fortalecer la toma de decisiones de las instituciones operadoras locales y federales, basadas en la evidencia, transparencia y rendición de cuentas; así como impulsar la gestión gubernamental de mejora continua de resultados.

En lo que respecta al estado de Guanajuato se hicieron los ajustes constitucionales respectivos para declarar que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado plenamente en el estado. Así como se declaró que la Ley del Proceso

⁴ DOF - Diario Oficial de la Federación 13/06/2008. DECRETO por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵ DOF - Diario Oficial de la Federación 21/01/2016. ACUERDOS de la XV Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Penal para el Estado de Guanajuato se incorporó al régimen jurídico del Código Nacional de Procedimientos Penales el cual entró en vigor de manera integral en el estado a partir del 1 de junio de 2016.

Sin embargo, la parte de la evaluación y seguimiento de la implementación del sistema de justicia penal en nuestro estado requiere de indicadores y métodos estadísticos analizados por un órgano estatal que permita a la sociedad guanajuatense conocer, el estado que guardan las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, datos que puedan ser constatados y contrastados contra los resultados del órgano nacional ya citado. La exigencia de la sociedad por un gobierno eficaz es legítima. El gobierno debe reducir al máximo las deficiencias en la funcionalidad de la gestión que le restan credibilidad, toda vez que los ciudadanos no cuentan con la certeza de que los recursos públicos, derivados en gran parte de sus contribuciones, se estén utilizando de manera correcta y con pertinencia, de acuerdo con las necesidades del país.

“Los instrumentos de evaluación con los que actualmente cuenta México tienen como objetivo principal el control y vigilancia del gasto público, y no necesariamente son herramientas que buscan evaluar el desempeño gubernamental en términos de eficacia y eficiencia. La evaluación del desempeño encuentra sus principales beneficios en la utilidad de la información de calidad, producto de la transparencia y en el fortalecimiento de los representantes de la sociedad en su facultad de llamar a la rendición de cuentas.

La utilidad de la información que proporciona la transparencia es un elemento necesario para el trabajo del sector público, ya que funciona como una forma de control y resta impacto a la imagen negativa que tiene el gobierno frente a los ciudadanos, además es una manera de responder de una manera eficaz a una demanda social.”

En las últimas décadas, se ha dado una creciente pérdida de confianza de parte de la sociedad hacia las instituciones públicas del estado. Existe una fuerte percepción de que el interés social es insuficiente e indebidamente atendido, lo que ha provocado el debilitamiento de la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno. En consecuencia, se ha creado una situación en donde no se comparte la responsabilidad en el logro de los objetivos nacionales. Esto imposibilita eliminar las



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

barreras institucionales y construir una confianza mutua; a su vez, obstaculiza que las partes colaboren de un modo más eficiente y eficaz, lo que resta impacto electoral, y que a su vez se traduce en desconfianza y abstencionismo.

Bajo este contexto, la falta de instrumentos adecuados que evalúen el desempeño genera grandes efectos en la pérdida de bienestar y la disminución de las posibilidades de alcanzarlo, así como la pérdida de confianza en el sistema judicial, la impunidad y el uso de la puerta giratoria que utilizan los delincuentes para seguir burlando la justicia. Por ello, la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, proponemos crear la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato ya que la experiencia nos revela que es necesaria y fundamental establecer un marco regulatorio que establezca las reglas mínimas para el funcionamiento de un sistema de evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, ya que no podemos depender únicamente de los resultados proporcionados por el órgano nacional. Si queremos lograr el impacto y los alcances esperados por parte del citado Sistema de Justicia Penal en nuestro Estado, es necesario contar con la Ley que se propone.

La presente propuesta de Ley permitirá de manera efectiva:

1. Tener una vinculación con el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal a nivel nacional y poder contar el suministro, intercambio, sistematización y actualización de información, mediante los instrumentos tecnológicos idóneos que permitan el fácil y rápido acceso a las autoridades que, conforme a esta Ley, puedan disponer de ella.
2. Contar con un Comité de Evaluación que será un organismo técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato, encargado de diseñar, administrar y operar la evaluación del citado sistema de justicia penal en nuestro Estado, el cual desarrollará para efectos de medir su eficacia, eficiencia y la obtención de resultados a través de indicadores y demás instrumentos de valoración.
3. Claridad en la conformación y funcionamiento del Comité de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, y definición de sus atribuciones.
4. Tener certeza de que se evaluarán las acciones y programas ejecutados por las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como por las dependencias y entidades del poder ejecutivo del estado y los municipios, así como las personas físicas o morales, públicas o privadas que tengan relación o



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

participación con el Sistema de Justicia Penal en nuestro Estado y cuyos resultados contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de este.

5. Los resultados de la evaluación de los indicadores deberán reflejar el cambio logrado con la implementación y ejecución del Sistema de Justicia en nuestro Estado, en términos de bienestar, oportunidad y condiciones de vida, garantizando que este se ejecute cumpliendo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, así como los derechos de las personas imputadas, de la víctima o del ofendido, todo en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

(...)».

En ese sentido, las diputadas y los diputados que integramos las comisiones dictaminadoras coincidimos de manera general con los iniciantes en la importancia de contar con una evaluación óptima e idónea del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato que otorgue o brinde una visión más completa, basada en resultados concretos, sobre la forma en que se está comportando dicho Sistema, es decir, evaluar el progreso.

Es decir, es bien sabida la enorme utilidad que tienen los mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el estado de la operación de las políticas públicas y para detectar qué se está haciendo bien, qué no y, sobre todo, cómo se puede mejorar. En lo concerniente al sistema de justicia penal acusatorio, producto de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia. Esta situación hace aún más importante la necesidad de evaluar y generar evidencia para una toma de decisiones informada.

Quienes dictaminamos sabemos que desde su vigencia el nuevo sistema penal acusatorio incluye cambios que constituyen un avance en favor del respeto y protección de los derechos humanos de las personas involucradas en el sistema.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El nuevo sistema desde su implementación a nivel nacional pretendió un cambio radical en la impartición de la justicia en México, que garantizara los derechos al debido proceso tanto de las víctimas u ofendidos como de las personas imputadas, basándose en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

De ahí que se estableció la transición de un sistema mixto a uno de carácter acusatorio basado en juicios orales, en los que se garantizaran los derechos de las partes, tales como la igualdad procesal, permitiendo que se encuentren en igualdad de circunstancias para sostener la acusación o la defensa; ponderando la presencia de los jueces en las audiencias, así como la valoración y desahogo de pruebas en su presencia, todo a través de una exposición de argumentos de las partes y de los elementos de prueba de manera pública, contradictoria y oral. De esta manera, los jueces se ven obligados a emitir sentencias condenatorias sólo en los casos en que el juicio y la valoración de las pruebas obtenidas bajo el más estricto apego a los derechos humanos, permitan tener una plena convicción de la culpabilidad del procesado, bajo el principio de presunción de inocencia, que es la piedra angular del sistema.

El nuevo sistema trae consigo un procedimiento abreviado, que permite que se imparta justicia de manera pronta, considerando las circunstancias particulares tanto de la víctima como del inculpado al momento de dictar sentencia, ya que los jueces tendrán contacto directo con las partes, lo cual les permitirá conocer y analizar el caso concreto, así como formar su convicción y dictar un fallo con un conocimiento real de los hechos.

Con el nuevo sistema acusatorio, las personas inculpadas se ven beneficiadas porque se parte del principio de presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario; cesa la estructura persecutoria del Ministerio Público, se evita la fabricación



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

de culpables, la carga de la prueba recae en la parte acusadora, y se evita la comisión de la tortura ya que el reconocimiento de la imputación ante los jueces debe ir acompañado de medios de convicción suficientes. La defensa puede argumentar violaciones al debido proceso en casos de violaciones a derechos humanos, entre otros aspectos fundamentales.

Bajo este contexto, y toda vez que en nuestro estado este Sistema es vigente desde abril de 2015, los iniciantes pretenden generar un ordenamiento jurídico cuyos elementos esenciales consisten en la evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado y la creación de un Comité Evaluador desconcentrado que tenga su adscripción a la Secretaría de Gobierno del estado.

En ese sentido, a varios años de la consolidación del sistema de justicia penal, resulta indispensable evaluar si las entidades federativas y en especial en Guanajuato cuentan con las condiciones necesarias para operar las distintas instituciones de justicia y lograr resultados efectivos. Bajo una perspectiva de política pública, la consolidación del sistema de justicia penal requiere la instrumentación de acciones coordinadas que contemplen la planeación integral y continua, la existencia de sistemas de registro, procesamiento y reporte de información integrales, la proyección adecuada y eficiente de los recursos, la simetría institucional y la transparencia y rendición de cuentas.

Por ello, desde una perspectiva de justicia penal, los iniciantes proponen la creación de un organismo cuya la finalidad sea evaluar la implementación y seguimiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, encargado de diseñar, administrar y operar la evaluación del citado sistema, el cual desarrollará para efectos de medir su eficacia, eficiencia y la obtención de resultados a través de indicadores y demás instrumentos de valoración en beneficio de los guanajuatenses.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Quienes dictaminamos sabemos que el 5 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que creó el *Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal* con el objeto de analizar y acordar las políticas de coordinación nacionales necesarias para implementar en los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de la sociedad y la academia, el Sistema de Justicia Penal, órgano que operó conforme a las bases establecidas en dicho acuerdo hasta el 18 de junio de 2016.

En ese sentido, el 20 de junio del 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal. Dentro de éste se señaló que la fase de implementación se ha logrado en condiciones óptimas. Asimismo, se indicó que era necesario continuar con las tareas que consolidan este sistema, guiadas por la misma lógica del gasto eficiente de los recursos públicos, dentro de la cual es un factor determinante que las instancias involucradas, federales e idealmente también locales, se coordinen de manera permanente y que intercambien experiencias de sus respectivos ámbitos de operación.

El Acuerdo de referencia establece que los Poderes de la Unión, contarán, en la esfera de sus facultades, con un órgano que fungirá como enlace operativo y, a la vez, como integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación; que en el caso del Ejecutivo Federal estará adscrito a la Secretaría de Gobernación. Por su parte las entidades federativas que así lo decidan, en ejercicio de su soberanía, podrán adherirse a este acuerdo.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Bajo ese contexto el 31 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación⁶, donde se creó la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, cuyos objetivos principales son: fungir como operativo del Poder Ejecutivo e integrante de la Instancia Tripartita Coordinadora de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal; construir una agenda concreta con cada uno de los actores del Sistema de Justicia en diferentes materias y niveles de gobierno, buscando fortalecer la función de cada uno, e implementar acciones de coordinación con las autoridades competentes de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios; así como con los poderes de la Unión en el ámbito de sus respectivas competencias para el fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal.

Sin embargo, dentro de la exposición de motivos los iniciantes refieren, como antecedente a nivel federal, la creación del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una Instancia de Coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, la cual cuenta con una Secretaría Técnica que coadyuva y apoya a las autoridades federales y a las locales en la materia en cuestión.

En este sentido, los iniciantes consideran que a diferencia del Sistema Nacional, en el marco local no existe este tipo de órganos ni indicadores que permitan evaluar al sistema, apreciación con la cual no coincidimos de manera general bajo las consideraciones que a continuación se esgrimen.

⁶ Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El 26 de noviembre de 2021, se suscribió el Convenio de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial en el Estado de Guanajuato, dentro del marco de transversalidad institucional, que fortalece el Sistema de Justicia Penal para garantizar la Justicia y la aplicación del Derecho en Guanajuato. Con este convenio los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la Fiscalía General de Guanajuato, crean la Comisión Estatal para la Evaluación y Consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en Guanajuato.

Dentro de los objetivos del convenio se establecen la elaboración de un diagnóstico del funcionamiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a fin de identificar áreas de oportunidad; el diseño de propuestas que se traduzcan en acciones que permitan fortalecer el Sistema; la generación de medidas transversales que permitan la coordinación para la programación de audiencias dentro de los plazos procesales, y el abatimiento del diferimiento de audiencias a causa de los actores procesales a fin de evitar el dispendio de recursos humanos y materiales, entre otros.

Por otro lado, sus suscripción deriva en el impulso de soluciones alternas en las que se garantice el derecho de las víctimas a la reparación integral del daño y del inculpado a la solución pronta del asunto instruido en su contra; privilegiar la asunción de métodos que permitan la terminación anticipada del proceso a satisfacción de la víctima e inculpado; la generación de un sistema de indicadores que permita contar con información sobre la eficacia del Sistema; la coordinación operativa entre los actores procesales a fin de garantizar los objetivos primordiales del sistema. Además del establecimiento de grupos de trabajo para dar seguimiento a la atención de materias derivadas de las leyes nacionales y generales en materia de justicia penal.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Por su parte, la comisión estatal tendrá como objetivo principal el fortalecimiento de dicho sistema para proteger al inocente, que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen, para garantizar la justicia en la aplicación del Derecho y restaurar la armonía social, lo anterior bajo la observancia y respeto de los derechos humanos y el debido proceso.

La Comisión Estatal está presidida por el titular de Poder Ejecutivo a través quien ostenta la titularidad de la Secretaría de Gobierno y cuenta con las siguientes subcomisiones: de *seguimiento y evaluación*. Presidida por el Poder Ejecutivo a través de la persona titular de la Secretaría de Gobierno e integrada por representantes del Poder Legislativo, Poder Judicial y de la Fiscalía General del Estado. De *normatividad legislativa*. Presidida por el Poder Legislativo e integrada además por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Fiscalía General del Estado. De *capacitación y profesionalización*. Presidida por el Poder Judicial e integrada por representantes del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y de la Fiscalía General del Estado, y de *indicadores y políticas públicas*. Presidida por la Fiscalía General del Estado e integrada por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Quienes integramos las comisiones unidas y coincidiendo con los iniciantes determinamos que la coordinación es el punto fundamental de partida para una operación óptima del sistema de justicia. Sin embargo, una de las condiciones que llevaron a Guanajuato a tener un avance importante durante el proceso de implementación y que lo ha mantenido a la delantera para su consolidación, son los sólidos mecanismos de vinculación y coordinación que se han generado entre las instituciones operadoras del Sistema de Justicia Penal, como lo es la suscripción del Convenio de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial en el Estado de Guanajuato, y a su vez la creación de la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Comisión Estatal para la Evaluación y Consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en Guanajuato.

Por ello es fundamental manifestar que esta Comisión retoma la vinculación efectiva que Guanajuato ha sostenido con el órgano colegiado consolidador federal, así como la unidad la Secretaría de Gobernación de la Administración Pública Federal y demás órganos consolidadores de diversas entidades federativas.

Por otro lado, y con respecto a los alcances de la propuesta el artículo 2 establece que la naturaleza del Comité de Evaluación y Seguimiento es un organismo técnico desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobierno.

Sin embargo, su integración es con magistrados, diputados, así como titulares de organismos autónomos constitucionales, por lo que sería inadecuado y no idóneo establecer que dicho órgano fuese subordinado a una dependencia del Ejecutivo, pues podría implicar una invasión de competencias a Poderes estatales y organismos dotados de autonomía por la propia constitución. Por ello, el Comité debería establecerse desde un plano de igualdad y respeto a las facultades de cada institución que lo conforma.

La misma propuesta refiere como facultad del Comité diseñar, administrar y operar la evaluación del citado sistema, acción que ya se encuentra contemplada como una subcomisión de la Comisión ya establecida y que actualmente se encuentra en funciones. La cuestión de evaluación del sistema es solo un componente de la actual Comisión, pues también cuenta con subcomisiones para estudio y análisis de normatividad legislativa; capacitación y profesionalización, e indicadores y políticas públicas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Por otro lado, las facultades sustantivas de la Comisión Estatal propuesta son análogas con las facultades de la Comisión Estatal para la Evaluación y Consolidación del Sistema de Justicia Penal instalada ya el 25 de enero del 2022, por lo que se considera que en el actual estado de cosas, ya existe un órgano de coordinación funcional y efectivo, con las facultades y atribuciones que incluyen cuestiones como análisis de normatividad legislativa; capacitación y profesionalización, e indicadores y políticas públicas, por lo que se puede establecer que su campo de análisis es mayor al propuesto por la propuesta que hoy se dictamina.

Aunado a lo anterior, y derivado del análisis a la iniciativa de manera general consideramos que no existe una obligación constitucional *a través de los artículos transitorios de la reforma general* sobre la implementación del Sistema de generar una acción de tipo legislativa para establecer mecanismos de coordinación y evaluación del sistema, como los iniciantes lo proponen, pues el Estado de Guanajuato cuenta ya con un organismo colegiado, análogo al federal, que tiene por función realizar seguimiento y evaluación del sistema oral penal desde las perspectivas integrales de análisis de normas legislativas, capacitación, profesionalización, indicadores y políticas públicas, además que de hacerlo podríamos estar ante una posible inconstitucionalidad.

En ese sentido, el Poder Legislativo a través de su Asamblea, carece de facultades para que a través de leyes de naturaleza secundaria adicione sistemas de control, vigilancia, evaluación o supervisión adicionales y diferentes a los que se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en su Constitución Política Local; lo contrario, implicaría admitir la posibilidad de que el Congreso del Estado en una ley secundaria se atribuyera la facultad, por ejemplo, de evaluar las decisiones del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Y por ello, la Comisión Estatal para la Evaluación y Consolidación del Sistema de Justicia Penal ya se encuentra vinculada con su análoga de los Poderes de la Unión, así como otros órganos similares de diversas entidades federativas, a efecto de generar acciones y estrategias interinstitucionales dirigidas a la consolidación, fortalecimiento y eficacia del Sistema de Justicia Penal en Guanajuato.

No podemos dejar de referir que, en nuestra entidad, se encuentra ya en desarrollo un *Plan Integral de Mejora del Sistema de Justicia Penal del Estado de Guanajuato*⁷, que se realizó con base en un diagnóstico integral de la operación en la entidad, con el apoyo técnico de México Evalúa. El plan contempla indicadores medibles para dar seguimiento a las acciones derivadas del plan, con la finalidad de medir sus resultados y evaluar potenciales ajustes en el tiempo. Un aspecto innovador es el establecimiento de reuniones semanales con representantes de todas las instancias involucradas en el *Sistema de Justicia Penal*, en las que se realizan propuestas de estrategias y se identifican posibles espacios de colaboración entre ellas.

En cuanto al sistema de evaluación, el plan integral contempló indicadores de resultado e indicadores de proceso por cada uno de los ejes que lo componen. De esta manera, permite el seguimiento periódico y la toma de decisiones oportuna. Otro elemento destacable es la integración de ejes, tanto de seguridad pública como de justicia penal, lo que apoya el desarrollo y perfeccionamiento de una visión sistémica.

En ese sentido, consideramos que la finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables, la reparación del daño a las víctimas y a la

⁷ <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del *Sistema de Justicia Penal* cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas.

Para quienes dictaminamos y dentro de nuestra principal función que es la de legislar, continua el reto dentro de nuestra competencia de seguir fortaleciendo el sistema de corte acusatorio, adversarial y garantista que nos permita respetar los principios que la propia Constitución establece para el sistema y a la vez, generar acciones que sirvan al Estado para la persecución del delito y lograr evitar la impunidad y a la vez que no violente las garantías del gobernado.

Precisamente es la asunción de un sistema acusatorio con procesos penales de naturaleza oral, públicos y transparentes lo que puede garantizar un efectivo estado de derecho, una tutela indirecta de la exacta aplicación de la norma al caso concreto sin perder las garantías constitucionales que nos resultan ser inherentes.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa que crea la Ley para la Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso de Estado, para los efectos conducentes.

**GUANAJUATO, GTO., A 20 DE ABRIL DE 2022
LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS
CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA**

Diputada Susana Bermúdez Cano

Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá

Diputada Alma Edwiges Alcaraz Hernández

Diputado Bricio Balderas Álvarez

Diputado Rolando Fortino Alcántar Rojas

Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

Diputada Yulma Rocha Aguilar

Diputado Gerardo Fernández González

Diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes

Diputado Cuauhtémoc Becerra González