



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

LA QUINGUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que con la finalidad de cumplir el cometido del Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 2016-2021, se crearon diversos Ejes Rectores, siendo uno de ellos el denominado “Querétaro Seguro”. Este eje contiene las estrategias y líneas de acción tendientes al fortalecimiento de la convivencia social armónica y el pleno respeto al Estado de Derecho para garantizar la seguridad y el acceso a la justicia. Las mencionadas líneas de acción se encuentran dentro de las directrices que son numeradas como *IV.1. Fortalecimiento de la democracia y ejercicio pleno de los derechos humanos de los habitantes de Querétaro; IV.2 Integración sistémica de la seguridad en el Estado de Querétaro; IV.3 Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Acusatorio, Adversarial y Oral en el Estado de Querétaro.*
2. Que en referencia a la estrategia *IV.3 Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Acusatorio, Adversarial y Oral en el Estado de Querétaro*, se han realizado acciones tendientes a combatir la impunidad con la aplicación de los principios que rigen el Sistema de Justicia Penal, Acusatorio, Adversarial y Oral en el Estado de Querétaro, así como el implementar y consolidar un modelo de operación del Sistema de Justicia Penal, Acusatorio, Adversarial y Oral en el Estado de Querétaro en coordinación con todas las autoridades de la entidad.
3. Que con fecha 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estableció la obligación a cargo de todos los órdenes de gobierno, de realizar las modificaciones normativas necesarias para incorporar en sus respectivos ámbitos competenciales el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
4. Que la reforma constitucional de 2008 tiene una importancia fundamental para la introducción de nuevos procedimientos acusatorios, orales y contradictorios, que amplían las garantías procesales de las personas, y que consagran el derecho de presunción de inocencia como un eje del sistema de justicia penal y seguridad.¹

¹ SCJN, Curso-Taller La Prevención de la Tortura en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: acceso a la justicia y combate a la impunidad, impulsado por la Barra Internacional de Abogados, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 10



- 5.** Que en fecha 29 de marzo de 2014, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el Decreto por el que la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, declara que en la Legislación local ha quedado incorporado el Sistema Penal Acusatorio y declara el inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 6.** Que el 9 de enero de 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, como un importante desarrollo normativo encaminado a crear las reglas, principios, medidas, mecanismos y procedimientos para garantizar a las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos el pleno acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral del daño.
- 7.** Que en fecha 13 de noviembre de 2015, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el Acuerdo que crea la “Comisión Interinstitucional para la Implementación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro” con el carácter de órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobierno, con el objetivo primordial, de propiciar las condiciones de colaboración interinstitucional entre los Poderes del Estado y las demás instituciones públicas y privadas cuya injerencia resulta relevante para lograr la implementación integral del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado, así como evaluar su funcionamiento y formular propuestas y recomendaciones técnicas para su mejora continua.
- 8.** Que en fecha 13 de mayo del año 2016, se publicó en el periódico oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en la cual, se establecieron las bases para el andamiaje institucional y operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la entidad, así como la creación de la Fiscalía General del Estado como organismo constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- 9.** Que el 17 de junio de 2016, se suscribió el Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio del 2016. En dicho acuerdo, los tres Poderes determinaron continuar con las acciones de consolidación que el Sistema de Justicia Penal Acusatorio requiere.
- 10.** Que en fecha 14 de junio del año 2017, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el Acuerdo que crea la



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

“Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro”, la cual tiene el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo, cuyo objetivo esencial es diseñar propuestas, recomendaciones y directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades para lograr una eficiente consolidación, funcionamiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro.

11. Que la intención del constituyente permanente, a través de la reforma de junio de dos mil ocho, fue desterrar formalismos legales que representaran un obstáculo para la eficaz procuración e impartición de justicia en el ámbito penal, combatiendo la ineficacia, impunidad, frustración y desconfianza social que generó el sistema penal inquisitivo.²

12. Que en el sistema penal acusatorio oral, se busca un sistema de justicia de corte garantista, que fomente, entre otras cosas, el acceso a la justicia penal de los imputados, quienes durante las distintas fases del procedimiento deberán ser considerados como inocentes, hasta que se dicte sentencia firme en su contra.³

13. Que este sistema de enjuiciamiento penal representa un nuevo paradigma procesal penal, cuya inherente teleología lo es la de superar los vicios y defectos de un desgastado modelo procesal “mixto” (mal llamado “inquisitivo”), el cual, ha caído en el descrédito y rechazo generalizado de la sociedad.⁴

14. Que el espíritu del Constituyente al consagrar como garantía individual de los gobernados, víctimas de un delito, la reparación del daño fue asegurar de manera puntual y suficiente la protección a sus derechos fundamentales y responder al reclamo social frente a la impunidad y a los efectos del delito sobre la víctima.⁵

15. Que la coordinación entablada por los tres Poderes del Estado en el ámbito de su respectiva competencia para la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, implicó también la suma de organismos autónomos constitucionales, como la Fiscalía General del Estado de Querétaro y la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, con una visión única y sistémica, cuyo objetivo es contribuir coordinadamente con las autoridades en la consolidación del sistema justicia en el Estado de Querétaro.

² SCJN, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 87/2016, págs. 36 y 40.

³ Ibídem, pág. 45.

⁴ SCJN, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 75/2014, págs. 26.

⁵ SCJN, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 464/2014, pág. 16.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

16. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 Bis de la Constitución Política del Estado de Querétaro, es la Fiscalía General del Estado la institución que tiene por objeto investigar y perseguir los delitos; promover la solución de controversias a través de mecanismos alternativos, sin perjuicio de la competencia que en este ámbito corresponda a otras autoridades.

17. Que es la Fiscalía la encargada de efectuar la investigación en el sistema de procesamiento público de los delitos penales, con especial hincapié en el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, incluidas las víctimas, los testigos y los acusados.⁶

18. Que de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales se exhorta a estos a hacer todo lo posible por cooperar con el resto de las partes interesadas en el sistema de justicia penal a fin de garantizar la equidad y eficacia del procedimiento, así como proveer del pleno acceso a la justicia a todos los ciudadanos.⁷

19. Que la Defensoría de Derechos Humanos en términos de lo dispuesto en los artículos 2 y 33 apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro, tiene a su cargo promover el respeto y protección a la persona y a los derechos humanos, así como de las condiciones necesarias para su ejercicio de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

20. Que el organismo público mediante el cual el Estado garantiza el respeto a los derechos humanos, tiene estrecha vinculación respecto al nuevo sistema de justicia penal, pues este debe estar cimentado en los derechos humanos, en el que prevalezca la protección y garantía de los derechos de las víctimas así como de los presuntos responsables.⁸

21. Que tanto las reformas constitucionales en materia de amparo, de derechos humanos y de justicia penal deben ser vistas en conjunto, ya que representan la más grande renovación en las labores jurisdiccionales de la historia moderna del país.⁹

⁶ ONUDC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga, “Acceso a la Justicia, La Fiscalía”, Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal, Nueva York, 2010.

⁷ ONU, “Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica”, 60ª Sesión Ordinaria, 20 de diciembre de 2012.

⁸ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., “Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio, Prólogo del retirado Ministro Juan N. Silva Meza, México, 2012. Pág. 8.

⁹ Ibídem, pág. 9



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

22. Que el acceso a la justicia penal no es limitativo al proceso penal, toda vez que existen una serie de medidas para la obtención de justicia, de forma rápida y eficaz, sin que se llegue a la etapa del juicio oral que en todo momento deben de prever la protección de los derechos de personas acusadas: el derecho a la igualdad ante la ley y ante los tribunales, el derecho a un fiscal imparcial y objetivo, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a un intérprete, derecho a una defensa adecuada, entre otros, y por cuanto a los derechos de la víctima: el derecho a la reparación del daño, derecho a la asistencia apropiada para acceder a la justicia, derecho a solicitar medidas cautelares, entre otros.¹⁰

23. Que respecto de la vinculación entre los Poderes del Estado; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, se tienen acciones específicas desde su marco de actuaciones para dar lugar a un sistema único que prevea el mejor desarrollo en el ámbito de la justicia penal para los queretanos.

24. Que en términos del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que señala que el Titular del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobierno será el responsable de las relaciones con el Poder Legislativo.

25. Que de conformidad con el artículo 22, fracción XII de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo integral y sustentable de la Entidad; permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos y grupos sociales.

26. Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, la función judicial está a cargo del Poder Judicial, el cual está integrado por un Tribunal Superior de Justicia y los juzgados correspondientes, que tendrán competencia para brindar una adecuada administración de justicia en asuntos del fuero común, en materia civil, familiar, penal, justicia de menores y materias federales cuando así lo faculten las leyes, de forma expedita, aplicando los principios y normas conducentes.¹¹

27. Que el Poder Judicial participa con todos los elementos que tiene a su alcance para la cristalización en los ámbitos sustantivos y operativos del sistema acusatorio, ya que los impartidores de justicia han desempeñado un papel fundamental para su desarrollo.¹²

¹⁰ *Ibíd.*, págs. 10 y 25

¹¹ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., “Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio, Prólogo del retirado Ministro Juan N. Silva Meza, México, 2012.

¹² *Ibíd.*, pág. 7.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

28. Que las tesis generadas desde los tribunales federales y desde la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación han llevado a parámetros interpretativos acorde con las nuevas disposiciones constitucionales en materia del nuevo sistema de justicia penal.¹³

29. Que quienes desempeñan cargos en el sistema de procuración o administración de justicia deben ajustar su actuar de conformidad con la protección de derechos humanos y el pleno acceso a la justicia penal de las personas vinculadas y de las personas víctimas del delito.¹⁴

30. Que el principio de división de poderes consagrado en los artículos 49 y 116, párrafo primero, de la Constitución Federal, no opera de manera rígida sino flexible, ya que el reparto de funciones y atribuciones encomendadas a cada uno de los Poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino que entre ellas se presenta una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.¹⁵

31. Que Venustiano Carranza en su discurso de inauguración del Congreso Constituyente, del 1 de diciembre de 1916, sostuvo que la división de las ramas del poder público obedece, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no solo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí.¹⁶

32. Que la división de poderes es un principio evolutivo, con un contenido flexible, que debe adaptarse a cada momento histórico, para proyectar su ideal regulativo de “pesos y contrapesos” a cada arreglo institucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estático, sino dinámico.¹⁷

33. Que en un inicio la división de poderes era entendida como una doctrina de responsabilidad democrática, pero resulta necesario asumir este principio también como una doctrina de especialización funcional, en la que se aliente la combinación constitucional creativa de responsabilidad política y capacidad profesional.¹⁸

34. Que aunque las normas constitucionales establecen los supuestos de que a cada Poder le son otorgadas todas las atribuciones necesarias para ejercer sus

¹³ *Ibidem*, pág. 8.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 42.

¹⁵ SCJN, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 30/2003, pág. 49.

¹⁶ SALAZAR Ugarte Pedro, “El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana”, pág. 48

¹⁷ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 117/2014, pág. 90-91.

¹⁸ ACKERMAN, Bruce. La nueva división de poderes, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p.80



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

funciones, ello no significa que la distribución de aquéllas sigan, necesariamente, un patrón rígido que únicamente atienda a la lógica formal de cada Poder, pues aunque esto opera en términos generales, existen excepciones y temperancias que permiten la interrelación de los Poderes.¹⁹

35. Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no pueden reclamar la titularidad exclusiva de la función jurídica que tenían asignada sólo preponderantemente y con supremacía, ya que sus funciones son sistémicas y tienen que basarse en una efectiva coordinación.²⁰

36. Que ninguna de las tres ramas del gobierno está sometida a otra, ésta es la base de la separación en el ejercicio de los poderes que tienen su origen únicamente en el pueblo. Cada uno de los órganos de gobierno ejerce precisamente las funciones que le han sido otorgadas por la población, según se establece en los textos constitucionales. Ninguno tiene facultades ilimitadas ni puede atribuirse supremacía sobre los otros. Sin embargo, cada uno tiene distintas facultades para examinar o revisar el uso de los poderes de los otros, pero sin sustituirse en el ejercicio de los poderes ajenos, sin pretender someterlos, ni impedir su función o intervenir de manera tal que los otros se inmovilicen o se paraliquen por medidas de presión o por el temor de actuar. Este delicado mecanismo es lo que se conoce como el equilibrio de funciones, de facultades o de poderes entre los órganos de gobierno.²¹

37. Que en términos de lo que establece el Diccionario de la Real Academia Española, coordinar significa unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso, este concepto materializado en la actividad de los Poderes que consolidan al Estado implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento.²²

38. Que bajo el sentido de ejercer la coordinación, resulta oportuno señalar las atribuciones del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación en el ámbito de aplicación Federal y respectivamente en el ámbito Local, se tiene el objeto de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes del Estado²³ y los demás niveles de gobierno, con la finalidad de fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de las mexicanas y de los mexicanos en un Estado de Derecho.

¹⁹ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 30/2003, pág. 49.

²⁰ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 117/2014, pág. 94

²¹ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Núm. de Registro: 6549 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Julio de 2000, página 465.

²² SCJN, Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Relaciones entre Poderes y órganos estatales, Pág. 615.

²³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 27, fracción, VII.

39. Que el conducir la gobernabilidad democrática implica la distribución del poder, equilibrios y una pluralidad activa, para lo cual se exige la corresponsabilidad de todos los actores políticos.²⁴

40. Que dentro de las características de los órganos constitucionales autónomos, como lo es la Fiscalía General del Estado, a la luz del principio de división de poderes, se destaca mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.²⁵

41. Que la *ratio constitutionem* de este principio constitucional de división de poderes, lleva al operador jurídico a considerar que en él existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio del poder que les ha sido conferido. Ello, porque sólo a través de la modalidad deóntica de la prohibición, la cual, como se sabe, establece deberes negativos o de “no hacer”, es posible limitar efectivamente el ejercicio del poder.²⁶

42. Que el destacado Barón de Montesquieu, quien fue un notable jurista francés cuya obra se desarrolló en el contexto del movimiento intelectual y cultural conocido como la Ilustración, se refiere a que la doctrina de la división de poderes pretende una fragmentación del poder mediante la distribución de funciones. Esto es, el poder es el ejercicio de dichas funciones.²⁷

43. Que un Poder del Estado puede realizar las funciones que le atañen a otro Poder sin que con esto se rompa el orden constitucional, siempre y cuando así lo prevea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando sea necesario hacer efectivas las facultades que le son exclusivas a aquél, y que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia.²⁸

44. Que en este sentido, la división de poderes significa el equilibrio interinstitucional, armónico y razonable, para que se eviten distorsiones en el sistema de competencias previsto constitucionalmente a nivel local o, como

²⁴ ROCATTI, Mireille, “Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo” Amicus Curiae, Vol. 2, Número 1, 2ª Época, Enero -Febrero 2014,

²⁵ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 117/2014, pág. 93

²⁶ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 35/2000, pág. 32

²⁷ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 32/2007, pág. 165.

²⁸ SCJN, “División de poderes. La función judicial atribuida a autoridades ejecutivas no viola el artículo 49 de la constitución federal (artículo 48 de la ley de aparcería del estado de Nuevo León)”



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

consecuencia de ello, se afecte el principio democrático, los derechos fundamentales, o sus garantías.²⁹

45. Que es necesario precisar que en la coordinación entre los Poderes del Estado, ninguno de estos podrá realizar actos que den lugar a la intromisión, a la dependencia o a la subordinación de otro poder.³⁰

46. Que el artículo 116 Constitucional establece una serie de contenidos tendentes a garantizar la autonomía y la independencia de los poderes judiciales locales. Es decir, ha establecido las modalidades concretas respecto de las cuales no es posible admitir intromisiones, dependencias o subordinaciones por parte de un poder público respecto de otros.³¹

47. Que la consolidación del Sistema de Justicia Penal exige en las entidades federativas la implementación de políticas públicas integrales que, mediante una coordinación interinstitucional, incluyan procesos de planeación articulados, mecanismos efectivos de seguimiento y evaluaciones permanentes y continuas, así como una proyección y gasto de recursos eficientes.³²

48. Que los esfuerzos realizados con la finalidad de la consolidación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de Querétaro han vinculado autoridades y poderes con el fin común de proveer del pleno acceso a la justicia, siempre bajo la premisa de que la coordinación entre los poderes del Estado, no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder.³³

49. Que con la finalidad de conocer el progreso y los esfuerzos que se han llevado a cabo a nivel nacional, se realizó un ranking por el Centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados, denominado “México Evalúa”, el cual pondera a las entidades federativas en función del avance y la calidad de las acciones de política pública que han llevado a cabo para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, de lo cual se desprende que el Estado de Querétaro resulta la entidad federativa líder en consolidación del Sistema de Justicia Penal.³⁴

²⁹ SCJN, “División de poderes. el equilibrio interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la constitución federal”, pág. 107.

³⁰ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 35/2000, pág. 32

³¹ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 35/2000, pág. 38

³² “Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal en México”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, pág. 96.

³³ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 41/2006, pág. 141.

³⁴ Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal en México”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, pág. 96.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

50. Que el modelo se sustenta en una concepción de unicidad, término que se toma de la filosofía tomista, para describir el carácter único, con enfoque institucionalista.³⁵

51. Que el Estado único debe tener gestión de sus funciones con actuación integral de las instituciones, que cumplan con el cometido constitucional de que cada ciudadano que pida acceso a la justicia penal, sea víctima, ofendido o imputado, reciba el trato particular y diferenciado que le corresponde a su propia individualidad.³⁶

52. Que se reconoce que en Querétaro la coordinación interinstitucional ha sido clave para avanzar en la consolidación del Sistema de Justicia Penal y se han generado mecanismos de vinculación y coordinación que, en poco tiempo, han dado resultados importantes para avanzar en la mejora del Sistema de Justicia Penal.³⁷

53. Que como resultado de la coordinación y la voluntad política se estableció en el Estado de Querétaro el “Modelo de Justicia Cosmos”, el cual permite la operación del Sistema de Justicia Penal a través de la sistematicidad, unicidad e integridad. Operativamente, se coordina a través de distintos modelos que responden a las funciones particulares encomendadas a cada una de las instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Penal y que interactúan entre sí de manera sistemática, articulándose a través de tres ejes transversales.³⁸

54. Que la trascendencia del “Modelo de Justicia Cosmos” en la implementación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de Querétaro ha sido además una respuesta a la necesidad de dotar al Estado de elementos suficientes que permitan combatir la criminalidad, la impunidad, así como procurar e impartir justicia en forma pronta, clara y expedita, garantizándose de esta forma la seguridad y sistemas de impartición de justicia a la sociedad en general.

55. Que el Estado en la tarea de garantizar el respeto y el ejercicio de los derechos humanos, entre los que se encuentra el acceso a la justicia, efectúa esta actividad desde una coordinación entre todas las autoridades a fin de que cada una desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad.

³⁵ GRANADOS Juan Martín y Jorge Serrano “Memoria del Primer Congreso del Sistema de Justicia Acusatorio Oral del Estado de Querétaro”, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, pág. 16.

³⁶ *Ibidem*, pág. 17

³⁷ “Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal en México”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, pág. 96.

³⁸ “Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal en México”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, pág. 130.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

56. Que el Estado prohíbe la justicia por propia mano, por ello está obligado a establecer, sostener y promover las instituciones, los procedimientos y los instrumentos, que den solución efectiva a los conflictos que puedan surgir de las relaciones sociales directas de las personas, ya sea con otros particulares o con las propias autoridades; no únicamente los tribunales son los encargados de promover el acceso a la justicia.³⁹

57. Que uno de los derechos humanos de mayor importancia es el derecho a la justicia. Su importancia se explica en función de que, sin éste, la tutela normativa de los derechos humanos no pasaría de ser mera retórica sin eficacia normativa, sin exigibilidad, sin realidad que se tradujera en una vida más digna de los seres humanos.⁴⁰

58. Que para el caso de la justicia penal, el acceso a la impartición de justicia tiene como presupuesto lógico y concatenado la investigación y persecución de los delitos, función asignada al Ministerio Público de conformidad con lo establecido en los artículos 21 y 102, Apartado A, del texto constitucional.⁴¹

59. Que se advierte que el acceso a la justicia si bien es referido en el texto constitucional a la función jurisdiccional llevada a cabo por los tribunales, también debe entenderse vinculada, en una relación de interdependencia, con la labor de investigación y persecución de los delitos a cargo de la institución del Ministerio Público.⁴²

60. Que el alcance de un acceso pleno a la justicia necesita de la coexistencia de efectivos mecanismos alternativos de solución de controversias; debidos procesos judiciales; adecuados mecanismos de reparación integral del daño; una oportuna atención y asistencia a víctimas; una adecuada defensa; acertada actuación de la instancia encargada de la procuración de justicia en el Estado y una eficiente supervisión de prisión preventiva y de ejecución de sanciones penales.

61. Que el acceso efectivo a la justicia el cual se desprende, principalmente, de la interpretación integral de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, comprende el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, así como los mecanismos de tutela no jurisdiccional

³⁹ ALVARADO, Arturo. La reforma de la Justicia en México. México: Colegio de México, 2008.

⁴⁰ SCJN, "Dictamen que valora la Investigación Constitucional realizada por la Comisión Designada en el Expediente 3/2006, Integrado con motivo de la Solicitud Formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente.⁴³

62. Que en México, en la actualidad se presenta la necesidad de hacer efectivos los derechos de acceso a la justicia así como el de justicia pronta, expedita y sin obstáculos, que restaure los derechos violentados por las autoridades o en su caso por otros particulares. Por lo anterior, la única forma de hacerlo es presentando mecanismos eficaces por parte del Estado Mexicano, que hagan efectivos y viables dichos derechos constitucionales.⁴⁴

63. Que el acceso a la justicia penal no implica únicamente la tutela judicial efectiva a cargo de los tribunales, sino que su alcance es superior, por lo cual es necesaria una coordinación eficiente entre las autoridades que participan en la investigación del delito, el ejercicio de la defensa durante el proceso, la reparación integral a la víctima e incluso la ejecución de las sanciones.

64. Que el mandato del acceso a la justicia desde la perspectiva de la investigación y persecución de los delitos debe entenderse dirigido a la realización de todas las acciones necesarias para que, en efecto, los perpetradores de conductas delictivas sean puestos a disposición de los tribunales competentes y eventualmente puedan ser sancionados.⁴⁵

65. Que al abordar el derecho de acceso a la justicia se requiere de la coexistencia de dos elementos esenciales:

a) El reconocimiento de los derechos que le asisten a las personas, ya sea en forma individual o como miembros de una colectividad, que necesariamente corresponden a los fines e intereses que una sociedad en un momento determinado estima como valiosos, y

b) La previsión de instrumentos y mecanismos que permitan un efectivo cumplimiento de dichos derechos.⁴⁶

66. Que ante la falta de un óptimo sistema de acceso a la justicia se genera desconfianza en las instituciones del Estado y una percepción de que éste es

⁴³ SCJN, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 352/2012.

⁴⁴ FLORES, Rubén Jaime “La justicia cotidiana en México”.

⁴⁵ SCJN, “Dictamen que valora la Investigación Constitucional realizada por la Comisión Designada en el Expediente 3/2006, Integrado con motivo de la Solicitud Formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

⁴⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Acciones Colectivas.



incapaz de establecer aquellos mecanismos que puedan resolver adecuadamente los conflictos sociales.

67. Que el Estado debe garantizar la convivencia pacífica de la sociedad y el cumplimiento de la ley; por ello se debe perseguir el delito con instrumentos idóneos y aplicados de manera eficaz y eficiente. Así también el Estado tiene la obligación de prestar apoyo total y protección inmediata a la víctima del delito, satisfaciendo así uno de los reclamos más sentidos de la población, el cual es crear mecanismos para garantizar los derechos y las garantías de las víctimas y los ofendidos del delito.⁴⁷

68. Que el acceso a la justicia es necesario para asegurar la vigencia de los mecanismos que permiten ejercerla, así como para preservar la cultura de la legalidad, incluyendo la actuación de las instituciones encargadas de proporcionarla; por tanto la coordinación entre las autoridades resulta fundamental para proveer a la sociedad de las herramientas idóneas que les permitan el acceso a la justicia.⁴⁸

69. Que dentro de las recomendaciones del Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, por su acrónimo CIDE, elaborado en abril de 2015, se señala la importancia de considerar la creación de una instancia que sea responsable de institucionalizar la coordinación del Poder Ejecutivo Federal con los poderes judiciales; las acciones en materia de acceso a la justicia de las dependencias y entidades federales; las funciones de defensoría de oficio y el garantizar la efectividad del acceso a la justicia en el marco de la competencia del Poder Ejecutivo Federal. El mismo modelo deberá ser aplicable a las entidades federativas.⁴⁹

70. Que del contexto en el que se ha desarrollado la discusión sobre el acceso a la justicia, la reforma judicial y el Estado de derecho, se destaca en primer lugar el contenido y dimensiones del acceso a la justicia como un elemento derivado del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y que se desdobra en una concepción muy amplia que implica las condiciones que permiten la intervención del Estado para solucionar conflictos concretos.⁵⁰

71. Que bajo este sentido, las personas deben contar con mecanismos que no sólo les permitan acceder a vías institucionales para resolver sus conflictos, sino que dichas vías deben proporcionarles soluciones efectivas a los problemas que

⁴⁷ Proceso Legislativo, Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (proceso legislativo) (18 de junio de 2008), obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ CABALLERO, José Antonio, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate. Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

originaron el conflicto. Ello quiere decir que las soluciones sean oportunas y viables, que incidan en forma clara y positiva en la solución del problema y que así lo perciban las personas involucradas en el mismo. Así, la sola garantía de acceso a la justicia es insuficiente de no contar con mecanismos e instituciones, capaces de resolver conflictos en forma rápida, completa y efectiva, no siendo ello tarea exclusiva de los tribunales.⁵¹

72. Que dentro de los elementos sustanciales para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, se encuentran los mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales permiten facilitar a toda persona que requiere una solución a los problemas y conflictos legales que enfrenta, de forma eficaz y eficiente, y en consecuencia materializa el derecho de acceso a la justicia.⁵²

73. Que los mecanismos alternativos de solución de controversias nacen ante la preocupación del Estado Mexicano por tutelar los derechos de sus ciudadanos y por ofrecer otras formas de solución de conflictos que pueden resultar, de acuerdo a la naturaleza del conflicto, más efectivos y menos costosos en términos económicos y efectivos; rápidos en relación con el tiempo empleado en su solución, convenientes en cuanto pueden impedir la concurrencia del conflicto y socialmente más valiosos, ya que posibilitan la relación futura de las partes.⁵³

74. Que en ese sentido, entre las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional al mencionado artículo 17, de dieciocho de junio de 2008, se estableció que los mecanismos alternativos de solución de controversias son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita, que permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.⁵⁴

75. Que por tanto ante tal contexto normativo, debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto,

⁵¹ CABALLERO, José Antonio, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate. Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

⁵² Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, pág. 405

⁵⁴ SCJN, Época: Décima Época, Registro: 2004630, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: III.2o.C.6 K (10a.), “Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado”.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.⁵⁵

76. Que incluso dentro de la justicia cotidiana, entendida como el conjunto de instrumentos y mecanismos que dispone o apoya el Estado para resolver directamente los conflictos de los ciudadanos con otros ciudadanos y, en algunos casos, de éstos con las autoridades públicas. La consideración de la justicia cotidiana como servicio público comprende la doble dimensión del resultado de sus procedimientos (resoluciones y sentencias), como del trato que se otorga a los justiciables.⁵⁶

77. Que de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, el Estado debe considerar dentro de sus ordenamientos jurídicos la posibilidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a procedimientos que representen una alternativa frente al proceso ordinario de justicia, con miras a promover una cultura favorable para la aplicación de la justicia alternativa, para que éstos solucionen sus conflictos mediante el diálogo.⁵⁷

78. Que con los mecanismos alternativos de solución de controversias se buscó la regulación necesaria que permitiera un efectivo acceso a la justicia para toda la población, principalmente la más desprotegida, y que en este sentido se promovió a la Defensoría de Oficio como una institución que salvaguarde los derechos individuales y colectivos de toda la nación mexicana.⁵⁸

79. Que el garantizar que se cuente con una técnica de defensa adecuada, en todas las etapas procedimentales en las que se intervenga, por un defensor que tenga el carácter de profesional en derecho, incluso de ser posible, desde el momento en que acontezca su detención, es un elemento esencial en toda referencia a un pleno acceso a la justicia.

80. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la defensa debe poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso.⁵⁹

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), “Justicia Cotidiana”, obtenido de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf

⁵⁷ SÁNCHEZ García, María Gabriela y Gilda Lizette Ortiz López “Justicia Alternativa, una Visión Panorámica, Aequitas.

⁵⁸ Proceso Legislativo, Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (proceso legislativo) (18 de junio de 2008), obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

⁵⁹ Corte IDH, Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 175.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

81. Que para garantizar los derechos de acceso a la justicia y defensa adecuada, se debe disponer de las medidas necesarias para que el quejoso sea debidamente representado y asesorado por un profesional del derecho, incluso con la designación de un asesor jurídico, quien tiene dentro de sus funciones, brindar esos servicios jurídicos profesionales a los sectores de la población.⁶⁰

82. Que en los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, en particular el principio 6, se establece que todas las personas, cuando no dispongan de abogado, tendrán derecho, siempre que el interés de la justicia así lo demande, a que se les asignen abogados con la experiencia y competencia que requiera el tipo de delito de que se trate a fin de que les presten asistencia jurídica eficaz y gratuita, si carecen de medios suficientes para pagar sus servicios.⁶¹

83. Que otro elemento necesario para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia penal, es la atención a la víctima, el cual está protegido en instrumentos como la "Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder" emitida por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985; la cual obliga a los Estados parte a establecer los arreglos institucionales necesarios para que las víctimas sean tratadas con compasión y respeto a su dignidad, otorgándoles acceso a los mecanismos de justicia y garantizando su reparación del daño.

84. Que bajo esta premisa, la calidad de víctima es valorada desde una perspectiva que involucra un amplio concepto de justicia, es decir, la garantía de acceso a la justicia implica que de manera real, sistemática y estructural se le respeten sus derechos fundamentales. Por tanto, se ha regulado que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral.⁶²

85. Que la asistencia jurídica es un elemento esencial de un sistema de justicia penal justo, humano y eficiente basado en el estado de derecho, ya que es el fundamento para el disfrute de otros derechos, en particular el derecho a un juicio justo.⁶³

86. Que el sentar las bases constitucionales para aplicar un nuevo modelo de justicia penal en todo el país, involucra dos aspectos esenciales, uno es el facilitar

⁶⁰ 2013643. V.3o.P.A.3 P (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 39, Febrero de 2017, Pág. 2157.

⁶¹ Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.91.IV.2), cap. I, secc. B.3, anexo.

⁶² Ley General de Víctimas, 2017.

⁶³ ONU, "Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica", 60ª Sesión Ordinaria, 20 de diciembre de 2012.

y garantizar el acceso a la justicia por parte de los gobernados a partir de contar con juicios breves y expeditos, y por otro lado, generar la confianza en las instituciones, así como dar certeza en sus resoluciones y determinaciones.

87. Que como se ha señalado en líneas anteriores, uno de los objetivos de garantizar el acceso a la justicia es combatir la impunidad, la cual se entiende como: la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, es necesario se impongan las penas apropiadas, incluso la indemnización del daño causado a sus víctimas.⁶⁴

88. Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha definido la impunidad como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de derechos, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares⁶⁵.

89. Que el 25 de agosto de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, lo suscriben, Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, Congreso de la Unión, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas.

90. Que en este “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, los que suscriben reconocen que es obligación de las autoridades, de todos los poderes y órdenes, actuar con eficacia, transparencia, plena rendición de cuentas y combatir la corrupción para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia.

91. Que la rendición de cuentas es transversal y obligatoria constitucionalmente para todas las autoridades y servidores públicos, por lo que resulta un mecanismo eficiente en todas las esferas de poder del Estado y que contribuye con el acceso a la justicia y el combate a la corrupción.

⁶⁴ONU, Comisión de Derechos Humanos, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 08 febrero 2005.

⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte I.D.H., *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

92. Que uno de los objetivos primordiales de la reforma al artículo 134 Constitucional fue fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, explicando puntualmente a los ciudadanos la forma en que el gobierno ha administrado los recursos que ha recibido, así como, los resultados obtenidos a través de su ejercicio.⁶⁶

93. Que tanto la lucha de la impunidad como de la corrupción, implica el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla, lo que constituye una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial para garantizar los derechos humanos.⁶⁷

94. Que es preciso señalar que, la justicia no resulta equivalente ni limitativa a únicamente la acción de administrar las cargas y actividades jurisdiccionales de los Tribunales, sino que necesita de la armonía de acciones de las autoridades del Estado para que todo ciudadano tenga la garantía de un pleno y real acceso a la justicia.

95. Que la creación de la Comisión no la faculta para arrogarse atribuciones que corresponden a un Poder del Estado o a un órgano constitucional autónomo que participa en el sistema de justicia penal. Por lo que la creación de la Comisión no implica la sustitución de las competencias constitucionales y legales de las autoridades que la conforman.

96. Que es una determinación política fundamental el establecer una Comisión que fortalezca los vínculos de coordinación entre las Poderes, dependencias, instituciones y entidades que participan en la justicia penal en Querétaro.

97. Que la colaboración y coordinación se encuentra reconocida constitucionalmente, por lo que la creación de la Comisión atiende a una finalidad constitucionalmente válida, consistente en materializar una efectiva coordinación entre las instituciones, para facilitar el acceso a la justicia penal en el Estado de Querétaro.

98. Que el acceso a la justicia penal no constituye solamente una función constitucional, toda vez que tiene la naturaleza de un derecho fundamental reconocido a favor de los queretanos, por lo que las autoridades de los distintos poderes y los órganos constitucionales autónomos deben promover una justicia penal sin pretextos, considerando como base una adecuada coordinación.

⁶⁶ SCJN, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 163/2007

⁶⁷ CIDH, Resolución 1/17 Derechos Humanos y Lucha Contra la Impunidad y la Corrupción, 12 de septiembre de 2017.



PODER
LEGISLATIVO



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

99. Que la Comisión consolida la participación activa de las autoridades con la perspectiva esencial del fortalecimiento y protección más amplia del acceso a la justicia penal en el Estado de Querétaro.

100. Que en este sentido, la creación de la Comisión persigue incrementar la eficacia y eficiencia de la coordinación entre las autoridades que participan en el sistema de justicia penal, a través del impulso de propuestas y funciones consultivas, siempre bajo el parámetro de respeto a la autonomía e independencia de cada institución.

101. Que el acceso a la justicia penal no depende exclusivamente del Poder Judicial y por esa razón se justifica la creación de una Comisión que promueva la coordinación y colaboración efectiva de las distintas autoridades que participan en este proceso.

102. Que a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo le corresponde mantener las relaciones ante los distintos Poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos y demás instituciones, conforme al artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Querétaro y lo dispuesto por el artículo 21, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro; por tal razón se propone que sea esta Secretaría la que brinde el apoyo para el eficaz cumplimiento y acuerdos de la Comisión.

103. Que la Comisión no participa directamente en el ejercicio y ejecución de las funciones constitucionales reconocidas a favor de sus integrantes, únicamente tiene como finalidad evaluar objetiva y metodológicamente el desarrollo y consolidación de la justicia penal en Querétaro, conforme a los parámetros establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en aras de potencializar al máximo la rendición de cuentas de la gestión de las autoridades.

104. Que los integrantes de la Comisión tienen asegurada la libertad, independencia y autonomía en las determinaciones y atribuciones que funcional y constitucionalmente les corresponden, por lo que no existe intromisión o sustitución en las decisiones legalmente exclusivas a favor de las instituciones.

105. Que la Comisión materializa un esfuerzo vinculado entre autoridades, organismos constitucionales autónomos y sociedad que desde sus esferas de competencia actúan con la finalidad de alcanzar la consolidación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de Querétaro.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, expide la siguiente:



**LEY QUE CREA LA COMISIÓN PARA LA EVALUACIÓN DE LA
OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO DEL
ESTADO DE QUERÉTARO, DENOMINADA “COSMOS”**

Título Primero
Disposiciones Generales

Capítulo Único
Objeto de la Comisión de Evaluación

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, en lo sucesivo “Cosmos”.

Artículo 2. Cosmos es la instancia responsable de realizar los objetivos siguientes:

- I. Diseñar políticas públicas, propuestas y recomendaciones para lograr una eficiente consolidación y evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- II. Promover la celebración de instrumentos jurídicos y demás acciones de coordinación e intercambio de información entre las autoridades para la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro; y
- III. Fomentar la colaboración y capacitación interinstitucional entre los Poderes del Estado y las demás instituciones públicas y privadas cuya injerencia resulta relevante para lograr la consolidación integral del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro.

Título Segundo
De la integración y funcionamiento

Capítulo I
De su estructura

Artículo 3. Son integrantes de Cosmos:

- I. El Gobernador del Estado;



- II. El Poder Legislativo del Estado a través del Presidente de la Mesa Directiva;
- III. El Poder Judicial del Estado a través del Presidente del Tribunal Superior de Justicia;
- IV. El Fiscal General del Estado;
- V. El Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro;
- VI. El Secretario de Gobierno;
- VII. El Secretario de Seguridad Ciudadana; y
- VIII. El Presidente del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción;

Los integrantes de Cosmos tendrán derecho a voz y voto en las sesiones.

En caso de ausencia del Gobernador del Estado en las sesiones de Cosmos, el Secretario de Gobierno será su representante.

Los integrantes de Cosmos podrán designar a un suplente, quien los representará en la sesión que para el caso concreto que haya sido determinado; dichos suplentes tendrán las facultades que la presente Ley les confiere a los Titulares.

Artículo 4. Para brindar apoyo administrativo y coadyuvar en la ejecución de sus acuerdos, Cosmos se auxiliará del Secretario de Gobierno, quien fungirá como enlace operativo e instancia de coordinación entre los integrantes, con el fin de ejecutar los acuerdos y resoluciones de la comisión.

Capítulo II **De las sesiones**

Artículo 5. Cosmos sesionará de manera ordinaria una vez cada seis meses, y de manera extraordinaria, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus fines.

Las decisiones de Cosmos se tomarán por mayoría simple de votos de los presentes en la sesión con derecho a voz y voto.



Artículo 6. Para que las sesiones sean válidas y exista quórum legal, deberán estar presentes por lo menos cinco integrantes de Cosmos con derecho a voz y voto.

En caso de que no exista quórum legal se levantará el acta en la que se asentará dicha circunstancia.

Artículo 7. La convocatoria deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Constar por escrito;
- II. Señalar el lugar y fecha de la celebración de la sesión;
- III. El orden del día; y
- IV. La demás información necesaria para el desarrollo de la sesión.

La convocatoria será emitida por el Secretario de Gobierno y estará obligado a realizar las notificaciones a los integrantes de Cosmos con base lo dispuesto por esta Ley

La convocatoria deberá entregarse con al menos 3 días hábiles de anticipación a la fecha de celebración de la sesión ordinaria y con 1 día hábil de anticipación, en el caso de las extraordinarias. Existiendo la presencia de la totalidad de los integrantes de Cosmos no se requerirá previa convocatoria.

Los plazos deberán contarse a partir del día hábil siguiente a la notificación de la convocatoria.

Artículo 8. En las sesiones de Cosmos, a invitación de los integrantes, podrán participar con voz pero sin voto, representantes de las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, representantes de universidades públicas o privadas, representantes de asociaciones de profesionistas, académicos, investigadores y otros servidores públicos de la Administración Pública del Estado u organismos constitucionales autónomos, que por razón de su competencia y en función de los asuntos que se traten, resulte conveniente su asistencia y opinión.



Capítulo III **De los Modelos de Operación**

Artículo 9. Los ejes sustantivos que servirán de referencia para el diseño de las políticas, lineamientos, recomendaciones, propuestas de modificaciones normativas y acciones tendientes a lograr la consolidación, coordinación, capacitación y evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, son:

- I. Atención a Víctimas;
- II. Defensoría Penal Pública;
- III. Justicia para adolescentes;
- IV. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos en materia Penal;
- V. Medidas Cautelares;
- VI. Operación Policial en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- VII. Procesos Judiciales;
- VIII. Procuración de Justicia; y
- IX. Sistema Penitenciario.

Título Tercero **Competencia**

Capítulo I **De Cosmos**

Artículo 10. Cosmos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar su Programa de Trabajo anual;
- II. Recomendar las acciones necesarias para alcanzar una eficaz y eficiente coordinación entre las autoridades e instituciones que participan en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en Querétaro;

- III. Emitir acuerdos y demás instrumentos jurídicos necesarios para el debido cumplimiento de su objeto;
- IV. Formular criterios para desarrollar propuestas de reformas al marco jurídico correspondiente al Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, conforme a las disposiciones aplicables;
- V. Establecer bases y principios para la consolidación y evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- VI. Definir y emitir políticas, programas y lineamientos para la evaluación periódica y seguimiento de las acciones que realicen sus integrantes en materia de los ejes sustantivos precisados en este Acuerdo, así como los operadores del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- VII. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior de conformidad con las disposiciones aplicables;
- VIII. Verificar el resultado de las evaluaciones y con base en ello determinar las medidas y estrategias que en el ámbito de su competencia y conforme a las disposiciones aplicables, podrán realizar los integrantes de la Comisión, para la modificación que corresponda a las políticas y programas implementados;
- IX. Emitir un informe anual que contenga información que permita conocer los avances del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- X. Fomentar la emisión de programas de capacitación y difusión para alcanzar la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- XI. Proponer la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional a sus integrantes, así como acuerdos de coordinación o de cooperación nacional o internacional, necesarios para el cumplimiento de sus fines;
- XII. Proponer la suscripción de convenios, entre los integrantes de Cosmos y personas físicas u organizaciones privadas y académicas, para la



instrumentación de los objetivos de esta Comisión, en su ámbito de competencia;

- XIII.** Instrumentar mecanismos de intercambio de información, sistematización, uso de tecnología y actualización de las bases de datos que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno que integran el Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, en el ámbito de su competencia y conforme a las disposiciones aplicables;
- XIV.** Brindar apoyo a las dependencias y autoridades involucradas en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- XV.** Crear las subcomisiones que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos; y
- XVI.** Las demás señaladas en otras disposiciones aplicables.

Capítulo II **De los integrantes**

Artículo 11. Los integrantes de Cosmos tendrán las siguientes atribuciones:

- I.** Elaborar el Programa de Trabajo anual;
- II.** Aprobar el informe anual de resultados en cumplimiento al Programa de Trabajo;
- III.** Emitir opiniones y realizar propuestas sobre las políticas para la evaluación y consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- IV.** Proponer a Cosmos, los mecanismos de capacitación, difusión y participación ciudadana para la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- V.** Asistir por sí o a través de su suplente a las sesiones de Cosmos;
- VI.** Votar los acuerdos y demás asuntos de su competencia en las sesiones de Cosmos;



- VII.** Promover en el ámbito de sus respectivas competencias la coordinación e implementación de las acciones para el cumplimiento de los acuerdos tomados en sesión;
- VIII.** Proponer la creación de las subcomisiones que sean necesarias;
- IX.** Realizar las observaciones que se consideren necesarias al proyecto del informe anual del programa de trabajo de Cosmos;
- X.** Establecer vínculos de cooperación y colaboración entre instituciones públicas y privadas que coadyuven a la consolidación del Sistema de Justicia Penal; e
- XI.** Instrumentar los mecanismos, medidas, acciones, mejoras y demás políticas acordadas por Cosmos.

Título Cuarto **De las Subcomisiones**

Capítulo I **De la integración**

Artículo 12. Las Subcomisiones son grupos permanentes de trabajo especializado, que apoyan a Cosmos en la toma de decisiones de su competencia.

Los estudios y recomendaciones de las Subcomisiones, son de carácter consultivo y no vinculante entre los integrantes de Cosmos.

Los trabajos ejecutados por las Subcomisiones serán propuestos a consideración de los integrantes de Cosmos, durante las sesiones.

Artículo 13. Las Subcomisiones de carácter permanente que apoyarán la gestión de Cosmos, serán las siguientes:

- I. De Normatividad**, la cual se integrará con los siguientes miembros:
 - a)** Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
 - b)** Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado;



- c) Un representante de la Fiscalía General del Estado;
- d) Un representante del Poder Legislativo; y
- e) Un representante del Poder Judicial.

II. De Tecnologías de la Información, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
- b) Un representante técnico especializado del Poder Judicial;
- c) Un representante técnico especializado de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado; y
- d) Un representante técnico especializado de la Fiscalía General del Estado.

III. De Capacitación, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante del Poder Judicial;
- b) Un representante de la Fiscalía General del Estado;
- c) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado;
- d) Un representante del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro; y
- e) Un representante de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro.

IV. De Justicia para Adolescentes, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado que deberá ser el titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado;



- b) Un representante del Poder Legislativo;
- c) Un representante del Poder Judicial;
- d) Un representante de la Fiscalía General del Estado;
- e) Un representante de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro; y
- f) Un representante del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro.

V. Del Sistema Penitenciario, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) El Comisionado Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro;
- b) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
- c) Un representante del Poder Judicial;
- d) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado; y
- e) Un representante de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro.

VI. De Atención a Víctimas, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
- b) Un representante del Poder Judicial;
- c) Un representante de la Fiscalía General del Estado; y
- d) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado.



VII. De la Defensoría Penal Pública, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante del Poder Judicial;
- b) Un representante de la Fiscalía General del Estado; y
- c) El Director del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro.

VIII. De Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos en materia Penal, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
- b) Un representante del Poder Judicial;
- c) Un representante de la Fiscalía General del Estado; y
- d) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado;

IX. De Medidas Cautelares, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
- b) Un representante del Poder Judicial;
- c) Un representante de la Fiscalía General del Estado; y
- d) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado;

X. De Operación Policial en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;



- b) Un representante de la Fiscalía General del Estado; y
- c) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado;

Esta Subcomisión podrá invitar a las sesiones, a los titulares de las Secretarías o áreas de Seguridad de los municipios del Estado.

XI. De Procesos Judiciales, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante del Poder Judicial del Estado;
- b) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
- c) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado;
- d) Un representante de la Fiscalía General del Estado; y
- e) Un representante del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro.

XII. De Procuración de Justicia, la cual se integrará con los siguientes miembros:

- a) Un representante de la Fiscalía General del Estado;
- b) Un representante del Poder Judicial del Estado;
- c) Un representante de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado;
- d) Un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado; y
- e) Un representante del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro.



Capítulo II **De las sesiones**

Artículo 14. Las Subcomisiones se reunirán cada 4 meses de manera ordinaria y se convocarán a sesiones extraordinarias cuantas veces se considere necesario.

Las decisiones de las Subcomisiones se tomarán por mayoría simple de votos de los integrantes presentes en la sesión.

Capítulo III **De la competencia de las Subcomisiones**

Artículo 15. Las Subcomisiones serán competentes para conocer sobre los asuntos que les encomiende Cosmos, así como la materia que se precisa a continuación:

- I. De Normatividad:** Tiene a su cargo la construcción de propuestas para la adecuación, actualización y reformas del marco jurídico para la consolidación y operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio;
- II. De Tecnologías de la Información:** Tiene a su cargo la atención de las actividades necesarias para lograr la interconexión, uso de tecnología y coordinación de las Instituciones y autoridades que operan el Sistema de Justicia Penal Acusatorio a través del Sistema Informático Único (SIU);
- III. De Capacitación:** Tiene a su cargo la promoción de la capacitación de los operadores en formación inicial y básica, tendientes a consolidar el servicio profesional de carrera en el ámbito de la competencia de los operadores del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro;
- IV. De Justicia para Adolescentes:** Tiene a su cargo la elaboración de propuestas de acciones que garanticen los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los procesos jurisdiccionales en materia penal;
- V. Del Sistema Penitenciario:** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones necesarias en la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones

penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia;

- VI. De Atención a Víctimas:** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de las acciones vinculadas con la atención inmediata, asesoría jurídica y de reparación a la víctima, de acceso a la justicia, a la verdad, a la reparación integral del daño, conforme al Apartado C del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VII. De Defensoría Penal Pública:** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones en materia de los servicios de defensa penal pública, a efecto de garantizar que sea de calidad, técnica y adecuada para la persona con el carácter de requerida, imputada o acusada, en términos de lo dispuesto por el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VIII. De Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos en materia Penal:** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones en materia de solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad, asegurando la reparación del daño;
- IX. De Medidas Cautelares:** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y acciones necesarias para garantizar la supervisión de las medidas cautelares en libertad y la suspensión condicional del proceso;
- X. De Operación Policial en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio:** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y acciones necesarias para garantizar la legalidad y eficacia de la evidencia derivada de la investigación de los hechos delictivos, que se realicen conforme a los principios constitucionales y las técnicas establecidas en la legislación;
- XI. De Procesos Judiciales:** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones en materia de administración de justicia, con el objetivo de potencializar el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, considerando un sistema de gestión administrativa eficaz y eficiente, y



XII. De Procuración de Justicia: Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones ejecutadas en materia de investigación y persecución de los delitos conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de garantizar el acceso a la justicia a través de la atención especializada y diferenciada de las necesidades del ciudadano, para hacer efectivos los derechos de los involucrados en la investigación y el proceso judicial.

Artículo 16. Los trabajos de las Subcomisiones se documentarán a través de minutas, proyectos, memorias técnicas y otros medios de almacenamiento de información.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Artículo Segundo. Se abroga el Acuerdo que crea la Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el 14 de junio de 2017.

Artículo Tercero. Una vez que la presente Ley inicie su vigencia, los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro creada mediante acuerdo de fecha 14 de junio de 2017, señalada en el transitorio anterior, formarán parte de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Artículo Cuarto. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.



**PODER
LEGISLATIVO**



LVIII
LEGISLATURA
QUERÉTARO

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS DIECINUEVE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. LETICIA RUBIO MONTES
PRESIDENTA**

**DIP. VERÓNICA HERNÁNDEZ FLORES
PRIMERA SECRETARIA**

(HOJA DE FIRMAS DE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN PARA LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, DENOMINADA “COSMOS”)