

11

Retos para consolidar la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México

María de los Ángeles Fromow Rangel*

I. INTRODUCCIÓN

EL AVANCE democrático del Estado mexicano, así como la exigencia de la sociedad por modificar el sistema de procuración e impartición de justicia, permitió que se llevará a cabo una de las mayores modificaciones estructurales en nuestro país.

Con el impulso de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, el Congreso de la Unión y los congresos locales aprobaron las reformas a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad y justicia penal, mismas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008¹.

Con esta reforma se establecieron las bases para implementar en todo el país, en un plazo máximo de ocho años, el sistema procesal penal acusatorio, el cual se caracteriza por el respeto a los derechos humanos, tanto de víctimas como de imputados, el respeto al debido proceso, la presunción de inocencia, los mecanismos alternativos de

* Licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestría en Tributación Fiscal por el Centro de Estudios Financieros de Madrid, Doctorado en Derecho Administrativo por la Universidad Complutense de Madrid y Ex titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec).

¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

solución de controversias y la reparación del daño para la víctima u ofendido del delito.

Para guiar este proceso, se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, como la instancia de coordinación nacional que tuvo por objeto analizar y acordar las políticas nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de la sociedad y la academia, el nuevo sistema de justicia penal².

Este Consejo de Coordinación tuvo una integración plural y de representación nacional; es decir, se conformó por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de las Conferencias Nacionales y de Procuración de Justicia, de Seguridad Pública, de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, así como por representantes de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil. Además, estuvieron como invitados los titulares de diversas instituciones que de manera directa o indirecta incidían en la implementación del nuevo modelo de justicia, tales como la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la Secretaría de Marina (Semar), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Comisión Nacional de Seguridad (OADPyRS), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la Conferencia Permanente de Congresos Locales (Copecol) y la Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana, entre otros.

De esta manera, la Federación y las entidades federativas, a lo largo del plazo establecido en la reforma constitucional, con la rectoría del Consejo de Coordinación y el apoyo de su Secretaría Técnica (Setec), llevaron a cabo diversas acciones enmarcadas en la estrategia nacional de implementación, ya que esta reforma implicó la adecuación de leyes, reestructurar y crear instituciones estableciendo nuevas formas de trabajo, modificar y construir la infraestructura necesaria y dotarla

² Acuerdo al que concurren los tres Poderes de la Unión para dar cumplimiento al mandato constitucional para instalar la instancia de coordinación prevista en el artículo noveno transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el 18 de junio de 2008, *Diario Oficial de la Federación*, consultado el 05 de agosto de 2009, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5101729&fecha=05/08/2009

de equipamiento mobiliario y tecnológico; y fundamentalmente, capacitar a miles de funcionarios de distintas instituciones para su adecuado desempeño; todo al mismo tiempo y en una sinergia de actuación.

Así pues, derivado de la colaboración y coordinación de los tres Poderes de la Unión, en los tres órdenes de gobierno, del apoyo de la sociedad civil, de los centros de educación superior y la comunidad internacional, el sistema de justicia penal acusatorio está vigente en las 32 entidades de la República, tanto en el fuero común como en el fuero federal, con el objetivo de asegurar que ante la comisión de un delito se esclarezcan los hechos, se proteja a las víctimas u ofendidos, se procure que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen, todo con base en la protección de los derechos humanos de víctimas e imputados.

Si bien el 18 de junio de 2016 se logró la vigencia formal a nivel nacional del nuevo sistema de justicia penal, es importante señalar que aún existe una agenda de acciones a realizar para que en todas las entidades federativas y la Federación su funcionamiento sea óptimo.

II. LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

La implementación del sistema de justicia penal acusatorio representó un desafío de gran magnitud que involucró a todo el Estado mexicano.

Este proceso comenzó en las entidades federativas con las acciones realizadas en los estados de Chihuahua y Oaxaca en 2007, los cuales dieron inicio con la implementación del nuevo modelo previo a la reforma constitucional del 18 de junio del 2008.

A partir de la modificación constitucional, el proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio fue una tarea que implicó una responsabilidad compartida y coordinada entre todos los órdenes de gobierno y entre los poderes públicos federales y locales.

Aunque la reforma constitucional estableció un plazo de ocho años para la implementación del nuevo modelo de justicia, los avances en la Federación y en las entidades federativas fueron asimétricos; es decir, no fueron homologados ni al mismo tiempo. Esto se debió a que diversas entidades subordinaron este mandato a otros objetivos públicos; en consecuencia, iniciaron tarde su proceso de implementación, asignaron pocos recursos económicos para generar las condiciones que

les permitiera cumplir con la gradualidad establecida en sus ordenamientos y las acciones iniciales se sustentaron en criterios diferentes.

Para diciembre de 2012, transcurrido casi la mitad del plazo constitucional, en la mayoría de los estados prácticamente sus avances eran incipientes. Nueve entidades se encontraban en operación parcial; tres operaban de manera total; siete habían definido la fecha de entrada en vigencia; y 13 se encontraban en etapa de planeación.

Es así que durante los primeros años de implementación (2009-2012), sólo el 10% del total de entidades operaban el nuevo sistema de justicia penal en todo su territorio y en todos los delitos, y 2 de cada 3 entidades no tenían las condiciones para operar.

En el ámbito federal, los avances eran nulos, ya que aunque el Poder Judicial de la Federación contaba con un Plan de Implementación, la coordinación con los demás poderes e instituciones era muy deficiente.

Ante este escenario crítico de dilación, el Consejo de Coordinación definió nuevas estrategias y acciones para dinamizar el proceso de implementación. Por otra parte, los poderes públicos lo incluyeron en la agenda pública y de gobierno como una prioridad.

El Ejecutivo Federal incluyó la implementación del sistema penal acusatorio como parte sustantiva del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación, del Pacto por México y la política pública de seguridad y justicia. De igual manera, fue integrado en las medidas por la paz, la unidad y la justicia y en diversas instrucciones presidenciales dictadas en distintos foros de seguridad y justicia.

El Poder Judicial de la Federación, continuó con sus procesos, generando la infraestructura necesaria y capacitando a su personal en los diversos roles y funciones.

Por su parte, el Congreso de la Unión, incluyó en la agenda legislativa la creación de diversas leyes necesarias para la operación del sistema penal.

Es así que, en la segunda mitad del plazo constitucional, la premisa fundamental impulsada por el Consejo de Coordinación fue mantener un acercamiento, diálogo y coordinación permanente con autoridades federales y locales, con pleno respeto a la soberanía de los estados, para dinamizar el proceso de implementación y que de manera conjunta se realizaran las acciones necesarias para conseguirlo en el plazo establecido.

La reforma penal se concretó de diversas formas y a través de variados mecanismos que fijaron de forma ordenada y coherente las líneas básicas a través de las cuales se efectuó ese complicado e importante proceso de transformación. Para ello, se instrumentó una estrategia que se dividió en dos vertientes: la primera estructural y la segunda de orden operativo.

A través de la estrategia estructural se consolidó la coordinación y colaboración interinstitucional con actores clave de la implementación:

- a) Con la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para llevar a cabo reuniones operativas en las que se tomaran acuerdos para impulsar la implementación de la reforma penal de manera eficiente.
- b) Con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, conferencias nacionales y regionales de secretarios de Seguridad Pública, de procuradores, y del sistema penitenciario, así como con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, para definir agendas instrumentales para concluir la implementación de la reforma.
- c) Con la Conferencia Permanente de Congresos Locales (Copecol) para impulsar la adecuación y armonización normativa en las entidades federativas, acorde a los principios constitucionales y a las Leyes nacionales emitidas por el Congreso de la Unión.
- d) Con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas de Derecho, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica, A.C. (Anafade) para impulsar la adecuación de los planes y programas de estudio de universidades públicas y privadas, acorde a los contenidos del sistema de justicia penal acusatorio.
- e) Con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (Banobras) para concluir la asignación del fondo de 5 mil millones de pesos y apoyar a las entidades federativas en la generación de infraestructura y equipamiento.
- f) Con las organizaciones de la sociedad civil y la academia, ya que sus aportaciones e impulso a la implementación fueron fundamentales en todo el proceso.
- g) Con la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), para realizar acciones en los distintos ejes del sistema

de justicia penal, como el diseñar y organizar cursos, conferencias, diplomados, programas de formación y apoyo en difusión.

g) Con agencias y organismos internacionales de los Estados Unidos (Iniciativa Mérida, USAID, OPDAT/Departamento de Justicia), la Unión Europea, Canadá, Chile (Agencia de Cooperación Internacional) y España (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), a fin de proporcionar apoyos directos a las entidades federativas para fortalecer sus capacidades institucionales locales en los temas de capacitación de operadores, reorganización institucional, difusión, equipamiento y tecnologías de la información y comunicación.

En el ámbito federal, se estrechó la coordinación y colaboración entre:

- Poder Judicial de la Federación;
- Congreso de la Unión;
- Secretaría de Gobernación;
- Procuraduría General de la República;
- Comisión Nacional de Seguridad;
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y,
- Organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la estrategia operativa, ésta se basó en el apoyo técnico que permitió establecer mecanismos para un adecuado proceso de implementación del sistema de justicia penal en los ámbitos local y federal. La estrategia instrumentada consistió en ocho ejes temáticos alineados a los ejes previamente establecidos en la reforma constitucional: planeación, normatividad, gestión y reorganización institucional, capacitación, difusión, infraestructura, tecnología de la información y equipamiento, así como seguimiento y evaluación. A continuación, se mencionan algunas de las acciones realizadas en cada uno de estos ejes:

1. Planeación

Se llevaron a cabo 16 sesiones del Consejo de Coordinación para la implementación del sistema de justicia penal y dos extraordinarias, generándose 98 acuerdos para fortalecer la coordinación interinstitucional.

De igual manera, se realizaron 12 reuniones nacionales con los 32 órganos implementadores del país y diversos operadores del sistema. Además, se suscribieron 34 convenios entre la Secretaría de Gobernación y organizaciones ciudadanas, dependencias federales, barras y colegios de abogados e instituciones de educación superior.

Es importante señalar que como parte de la coordinación interinstitucional, se llevaron a cabo diversas reuniones con los gobernadores de las 31 entidades federativas y con el jefe de gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), con titulares de los órganos implementadores y titulares de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en las entidades del país, en las que se generaron acuerdos para priorizar las acciones necesarias a fin de concretar la implementación y garantizar la entrada en vigor en el tiempo establecido.

2. Normatividad

Se aprobaron el Código Nacional de Procedimientos Penales³, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Penales⁴, el Código de Justicia Militar y el Código Militar de Procedimientos Penales⁵; así como la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes⁶, Ley Nacional de Ejecución Penal⁷, Ley

³ Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014

⁴ Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377563&fecha=29/12/2014

⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437363&fecha=16/05/2016

⁶ Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441663&fecha=16/06/2016

⁷ Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer

Federal contra la Delincuencia Organizada⁸ y la miscelánea penal⁹ que contiene modificaciones a 10 ordenamientos legales.

Por otra parte, las entidades federativas armonizaron más de 400 ordenamientos jurídicos locales conforme a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

3. Capacitación

Más de 400 mil funcionarios se capacitaron para operar el sistema de justicia penal acusatorio. Asimismo, a través del Plan Estratégico en Materia de Justicia Penal y Competencias Policiales Básicas¹⁰, se capacitaron a 249,307 elementos de las diversas corporaciones de policía de las entidades federativas.

Por medio de la Plataforma de Educación a Distancia, 136 mil 553 personas tuvieron capacitación inicial en el sistema penal acusatorio, con lo cual se hizo más eficiente el uso de recursos, capacitando a más personas utilizando las tecnologías de la información y comunicación.

párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441664&fecha=16/06/2016

⁸ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441665&fecha=16/06/2016

⁹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley Federal de Defensoría Pública; del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441763&fecha=17/06/2016

¹⁰ Acuerdo 05/XXXVIII/15. Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Competencias Policiales Básicas; Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su trigésima octava sesión ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de octubre de 2015, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015

4. Reorganización institucional

Las entidades federativas llevaron a cabo la reorganización de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal para cumplir con lo establecido en la reforma constitucional y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En este proceso, al menos 116 instituciones operadoras y órganos complementarios fueron apoyados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, a través del acompañamiento por expertos en cada una de las entidades federativas, para planear y ejecutar las acciones que permitieran cumplir con la implementación de acuerdo a su gradualidad.

Además, para establecer la actuación homologada y estandarizada de los operadores del sistema penal a nivel nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó los Protocolos Nacionales de Actuación de Primer Respondiente (con los anexos de Informe Policial Homologado, Cartilla de Derechos y Mapa del Procedimiento) y Seguridad en Salas¹¹. Asimismo, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los Protocolos Nacionales de Actuación en: Traslados¹²; Policía con capacidades para procesar¹³; y, la Guía Nacional de Cadena de Custodia¹⁴.

5. Tecnologías de la información y equipamiento

La mayoría de las entidades federativas generaron su Sistema Informático de Gestión Integral, el cual es un sistema informático modular que integra la gestión de todas las instituciones involucradas

¹¹ Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su trigésima octava sesión ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de octubre de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015

¹² Extracto del Protocolo Nacional de Traslados, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de noviembre de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417230&fecha=26/11/2015

¹³ Extracto del Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para Procesar, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de noviembre de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417231&fecha=26/11/2015

¹⁴ Extracto de la Guía Nacional de Cadena de Custodia, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de noviembre de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417232&fecha=26/11/2015

en el proceso penal. De igual manera, generaron la infraestructura tecnológica y sistemas de interoperabilidad para la transmisión de información entre las instituciones operadoras.

También se llevaron a cabo importantes esfuerzos para equipar salas de oralidad del Poder Judicial y de dotar a las demás instituciones operadoras con cómputo básico, telecomunicaciones, centros de datos, equipamiento pericial, circuito cerrado de tv, seguridad y cadena de custodia.

Con apoyo de la cooperación internacional se realizó el equipamiento tecnológico de 123 salas de audiencia en diversas entidades del país.

6. Infraestructura y mobiliario

En las entidades federativas se construyeron al menos 930 salas de oralidad y se crearon áreas funcionales como Centros de Justicia Alternativa, Unidades de Atención Temprana, Unidades de Investigación, Bodegas de Evidencias, Unidades de Medidas Cautelares, entre otras.

En la construcción y/o adecuación de la infraestructura necesaria para los procesos que indica la reforma penal, se tomó como base el Plan Estratégico de Infraestructura para los Edificios del Nuevo Sistema de Justicia Penal, a través del cual se llevó a cabo una proyección de la infraestructura física actual, recursos humanos, financieros, tecnológicos y equipamiento, utilizados y requeridos para la implementación del sistema de justicia penal en las entidades federativas.

En el aspecto de equipamiento de mobiliario, las entidades federativas tomaron en consideración el Catálogo de Mobiliario realizado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, en las que se identificó puntualmente las características de mobiliario que requieren los operadores del nuevo modelo de justicia penal.

7. Difusión

Entre las acciones más sobresalientes, se llevó a cabo un esfuerzo de difusión a nivel nacional a través del Proyecto de Comunicación Transversal, por medio del cual se generó una Campaña Nacional en

el que participaron las instituciones operadoras federales y que se fue replicado en las entidades federativas, con el fin de generar un mensaje común para incrementar el conocimiento ciudadano sobre la reforma penal y sus beneficios. Los materiales que se generaron fueron: spots de televisión, spots de radio, gráficos para inserciones a prensa y espectaculares, cápsulas para televisión, documentales e infografías.

Es importante mencionar que diversas organizaciones y actores coadyuvaron a la difusión de la campaña nacional, entre ellos: universidades a través de la ANUIES, organizaciones de la sociedad civil, barras y colegios de abogados, el sector empresarial con Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial.

Por otra parte, se constituyó la Red Nacional de Voceros, integrada por 43 personas (32 por las entidades federativas, cinco por las instituciones federales y seis representantes de las conferencias nacionales). Esta Red tuvo por objetivo generar y compartir mensajes comunes para hacer del conocimiento de la ciudadanía las características y aportaciones de la nueva justicia penal.

8. Evaluación y seguimiento

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal diseñó la nueva “Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas”, a través de la cual, a partir de 2014 se realizaron dos levantamientos por año para recolectar información sobre las acciones desarrolladas por las instituciones operadoras en cuanto a la implementación de la reforma al sistema de justicia penal en las 32 entidades federativas, y con ello determinar su nivel de avance tanto por eje estratégico de implementación como por institución operadora.

Con base en ello, las entidades federativas focalizaron sus acciones en las áreas de oportunidad identificadas con la finalidad de fortalecer sus procesos de implementación.

Por otro lado, se llevaron a cabo conversatorios entre las instituciones operadoras de las entidades federativas con la finalidad de definir acciones correctivas para los problemas de operación identificados en la práctica por los operadores.

9. Financiamiento

La implementación de la reforma penal en nuestro país significó un enorme esfuerzo, tanto para el gobierno de la República como para las entidades federativas. Recursos de diversos fondos federales fueron destinados para apoyar a todos los estados. Entre 2010 y 2016, se destinaron casi 21 mil millones de pesos, provenientes del subsidio reservado a la implementación de la reforma del sistema de justicia penal, a favor de las entidades federativas; del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Programa con Prioridad Nacional Nuevo Sistema de Justicia Penal; del Fondo para apoyar a las entidades federativas en la implementación de la reforma penal (5 mmdp) y del Subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (Fortaseg, 2016).

A través de estas acciones realizadas por las entidades federativas con el apoyo del Consejo de Coordinación y su Secretaría Técnica, se lograron generar las condiciones indispensables para que el nuevo modelo de justicia entrara en vigencia a nivel nacional en el plazo establecido en la reforma constitucional.

En el ámbito federal, a través de la estrategia operativa se llevaron a cabo diversas acciones, entre las que destacan:

Se creó un grupo de trabajo, coordinado por el Poder Judicial de la Federación con el propósito de acelerar el proceso de implementación de la reforma constitucional de seguridad y justicia penal de junio del 2008. El grupo de trabajo estuvo conformado por áreas especializadas de la Secretaría de Gobernación, Poder Judicial de la Federación, Procuraduría General de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Federal de Defensoría Pública, Comisión Nacional de Seguridad, Sistema de Desarrollo Policial, Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Procuraduría Fiscal de la Federación, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este cuerpo colegiado conformó cinco subgrupos de trabajo en los ejes estratégicos de planeación, capacitación, difusión, asistencia técnica y armonización normativa para desarrollar acciones concretas en el proceso de implementación.

Derivado de los trabajos del grupo, se elaboró el Plan Estratégico Interinstitucional para llevar a cabo la Implementación del Sistema de Justicia Acusatorio Adversarial en el ámbito federal.

Para fortalecer la coordinación y colaboración, los titulares del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República sostuvieron reuniones de alto nivel para analizar los avances en la implementación de la reforma constitucional en materia penal, definir la gradualidad de inicio de operación del sistema penal acusatorio adversarial en el ámbito federal y acordar realizar conjuntamente las solicitudes al Congreso de la Unión, para que emitiera las Declaratorias de Entrada en Vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales para el orden federal.

El 12 de mayo de 2015, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Federal de Defensoría Pública, la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas firmaron las Bases de Colaboración para las Prácticas Interinstitucionales, para realizar actividades basadas en prácticas del procedimiento penal, con la participación de los operadores, con la finalidad de capitalizar y obtener un mejor aprovechamiento de la capacitación y desarrollo de las habilidades necesarias para el desempeño en el sistema de justicia penal acusatorio.

Atendiendo a la gradualidad de la implementación en el ámbito federal, el subgrupo de trabajo para este ámbito diseñó una metodología para piloteo de casos y simulación de audiencias para llevar a cabo una capacitación adicional en que participaran todos los involucrados de forma directa, presencial y con ejercicios prácticos que supusieran un recorrido por las diferentes etapas del proceso penal.

Por otra parte, previo al inicio de operación del nuevo modelo de justicia para el ámbito federal, en cada una de las entidades federativas se llevaron a cabo talleres interinstitucionales con la finalidad de preparar a los operadores de manera práctica. Posteriormente, ya con algunos meses de operación, se realizaron conversatorios interinstitucionales, con el fin de mejorar el desempeño de las instituciones del sistema de justicia penal acusatorio y corregir problemáticas identificadas por los operadores.

Como se puede apreciar, la implementación de la reforma penal en México fue un proceso que se desarrolló de forma estratégica. Así lo exigían las características del país y su forma de Estado. México es un

Estado federal integrado por Estados soberanos que ejercen autónomamente diversas facultades que les atribuye la Constitución. En este sentido, se privilegió el principio de colaboración como eje básico de nuestro federalismo, y se constituyó un elemento necesario a considerar al planear, diseñar, ejecutar y evaluar el desarrollo de la reforma penal en México.

El Estado mexicano asumió con responsabilidad y seriedad este gran reto institucional que implicó la transformación de procesos de planeación, normas, capacitación, el rediseño institucional, aspectos presupuestales, la gestión e infraestructura, lo cual llevó a elaborar y aplicar una serie de instrumentos y acciones tendientes a abarcar los distintos ejes que implicó la reforma constitucional, con la finalidad de apoyar y coadyuvar con las entidades federativas y la Federación en el cumplimiento del mandato constitucional.

De esta manera, derivado del esfuerzo realizado por los tres poderes públicos, en los tres niveles de gobierno, y con el invaluable apoyo de la academia, de las organizaciones de la sociedad civil y de agencias de cooperación internacional, desde el 18 de junio de 2016 está vigente en todo el país el sistema de justicia penal acusatorio para la atención de los delitos del fuero común y del orden federal.

Es importante señalar que como cualquier transformación o reforma estructural, el sistema de justicia penal acusatorio necesita un período de maduración, durante el cual se corrijan problemas y malas prácticas de operación, en aras de que su funcionamiento sea cada vez mejor.

III. PRINCIPALES RETOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

El término de la etapa de implementación, el pasado 18 de junio de 2016, no implicó la conclusión de las tareas para la efectiva transición al sistema de justicia penal acusatorio; por el contrario, representó el inicio de una nueva fase donde la tarea fundamental es su consolidación para asegurar que funcione de manera eficaz, eficiente y con altos estándares de calidad.

Esto es así, ya que desde que algunas entidades se encontraban en operación parcial y otras operaban totalmente el sistema, y particularmente con la plena operación del nuevo sistema de justicia a nivel nacional, se han evidenciado diversos problemas y prácticas incorrectas

en las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia que afectan el desempeño de los operadores e impactan negativamente el procedimiento penal en su conjunto. Algunos de los problemas identificados son:

- Persiste la desconfianza en las instituciones debido a la percepción de protección a los delincuentes, lo cual se explica, en parte, por ineficiencias o errores de procedimiento, fallos extremadamente garantistas de los operadores, entre otras razones.
- No se sigue la organización operativa establecida y no se opera de acuerdo a los procedimientos definidos.
- El tiempo que toma levantar una denuncia es excesivo.
- El fiscal o ministerio público desestima casos cuando existen errores por parte de la policía, lo que puede traducirse eventualmente en la falta de ejercicio de la acción penal o en el archivo temporal, y con ello generar rezago e impunidad.
- La cantidad de ministerios públicos, policías de investigación y peritos es insuficiente y no se da importancia a las funciones del Ministerio Público de Atención Inmediata.
- Persiste el desempeño con prácticas del sistema anterior (investigación de escritorio, envío permanente a las áreas de investigación, violación de la escena del crimen, entre otras).
- Existe poca coordinación y colaboración entre el ministerio público, perito y policía en el proceso de investigación.
- El Ministerio Público o fiscal tiene incertidumbre para presentar casos ante el juez por no disponer de datos de prueba suficientes para vincular a proceso a la persona o por contaminación del caso.
- Existe poca investigación científica con imputado desconocido; en la mayoría de los casos se presentan ante el Juez solamente asuntos en flagrancia. No se realiza análisis de política criminal.
- En ocasiones, la Policía de Investigación se encuentra comisionada en actividades diferentes a la investigación de los delitos.
- Se presenta una escasa derivación de asuntos a la justicia alternativa y, en los que se derivan, hay un bajo cumplimiento de los acuerdos reparatorios.
- La mayoría de las Unidades de Medidas Cautelares existentes en las entidades federativas no funcionan correctamente por la falta de mecanismos efectivos para hacer una evaluación de riesgo

eficaz o falta de personal para dar un efectivo seguimiento a las medidas impuestas.

- El tiempo de duración de las audiencias es excesivo (más de ocho horas), sobre todo la audiencia inicial, derivado principalmente del desahogo de pruebas durante la ampliación del plazo y en muchas ocasiones a discusiones irrelevantes de las partes.
- Aún se lee demasiado en las audiencias. Se ha detectado que se le permite al Ministerio Público leer gran parte de sus registros de investigación y al asesor jurídico de la víctima replicar lo mismo.
- Se presentan desacuerdos para determinar el lugar donde permanecerá el imputado, en el caso de suspensión de la audiencia inicial. Se requiere coordinación con las distintas autoridades que cuentan con separos o bien con reclusorios.
- Las audiencias son reprogramadas por inasistencia de las partes, incluso del imputado, situación atribuible en algunos casos a la policía, que no realiza los traslados a tiempo.
- No están operando adecuadamente las Comisiones Estatales de Víctimas, ya que no cuentan con suficientes asesores y el fondo de reparación del daño no opera en la práctica.

Estos problemas de operación se presentan en las entidades federativas, en mayor o menor medida, dependiendo del tiempo que lleva operando el sistema de justicia penal acusatorio. No obstante, en todas se debe trabajar arduamente para corregirlos con la finalidad de que las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia y atención a víctimas, mejoren el servicio que brindan a la sociedad.

A continuación se mencionan algunas de las acciones que se deben llevar a cabo para fortalecer las capacidades institucionales y con ello consolidar la operación del sistema de justicia penal acusatorio.

1. Dotar de recursos humanos suficientes a las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia para cubrir la demanda del servicio y operar las nuevas figuras jurídicas que indican las leyes nacionales.

La óptima operación del sistema de justicia penal acusatorio requiere contar con el personal suficiente, así como de nuevos perfiles que en el sistema tradicional no existían. Para ello, es necesario concluir los asuntos iniciados en el sistema de justicia tradicional y llevar a cabo la migración de personal hacia el nuevo sistema de justicia. Ade-

más, se requiere contratar personal para las instituciones y destinar los recursos suficientes para los gastos de operación. Las instituciones de educación superior desempeñan un papel fundamental en la formación de los nuevos perfiles, por lo que es necesario actualizar los programas de estudio conforme al nuevo sistema de justicia penal.

2. Concluir la construcción y/o adecuación de la infraestructura necesaria para la operación.

La infraestructura debe ser valorada integralmente por los operadores, a fin de facilitar la interacción entre ellos y la ciudadanía. Es de gran importancia que la construcción, remodelación y adecuaciones que se realicen a los inmuebles sean efectivas y acordes a los requerimientos del sistema penal acusatorio; además, debe ser flexible y no tomar como parámetro únicamente las necesidades actuales a satisfacer; sino también los requerimientos futuros, considerando que el sistema de justicia penal necesita diversos espacios para operar en todo el territorio de una entidad. Es necesario contar con mayor cantidad de Unidades de Atención Temprana, Unidad de Medidas Cautelares, Bodegas de Evidencia, Centros de Justicia Alternativa, Infraestructura para la Comisiones Estatales Ejecutivas de Atención a Víctimas, para las Defensorías Públicas y Salas de Audiencia, entre otros espacios.

3. Capacitar de manera permanente a los operadores del sistema.

El éxito del sistema penal acusatorio pasa indiscutiblemente por contar con servidores públicos capaces y profesionales, que realicen con eficacia su trabajo, pero sobre todo, que asuman sus funciones con una renovada actitud de servicio a la sociedad. Por ello, la capacitación debe ser un esfuerzo permanente en todas las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia y atención a víctimas. Se requiere continuar capacitando a policías estatales y municipales en su función de primer respondiente y en el adecuado manejo de la cadena de custodia; a la policía de investigación, ministerios públicos, peritos, jueces, asesor jurídico de víctimas, personal penitenciario, así como a mediadores y facilitadores para la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias. Además, en materia penal, periódicamente se publican nuevas leyes o misceláneas, o se elaboran protocolos o manuales de operación, que es necesario hacer del conocimiento de los operadores y a la vez capacitarlos para su correcto uso. Se debe poner énfasis en la capacitación práctica buscando la profesionalización de los operadores.

4. Poner en operación Sistemas Informáticos de Gestión y lograr su efectiva interoperabilidad.

En algunas entidades aún se requiere articular la información mediante el desarrollo y la implementación de sistemas informáticos de gestión, así como lograr su interoperabilidad para compartir la información entre las instituciones de las entidades federativas, y entre éstas y la Federación respecto a procesos penales, aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otros temas. Asimismo, es necesario reforzar la infraestructura en telecomunicaciones que soporte a dichos sistemas informáticos.

5. Fortalecer el equipamiento de las instituciones, principalmente los servicios periciales.

Es necesario que las instituciones y su personal cuenten con el equipamiento suficiente para llevar cabo las actividades que indica el proceso penal. Las salas de audiencia deben contar con equipamiento de audio y video. Asimismo, las áreas de servicios periciales deben contar con el equipamiento tecnológico para las diversas especialidades forenses, así como con personal calificado y capacitado para llevar a cabo la investigación científica del delito. La investigación del hecho delictivo es la columna vertebral del sistema de justicia penal acusatorio, ya que en esta etapa se obtienen los elementos que pueden constituir medios de prueba en la etapa de juicio.

6. Crear la Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, la Unidad de Policía Procesal y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, o fortalecer las ya existentes.

La operación del sistema de justicia penal acusatorio exige la creación o fortalecimiento de estas áreas sustantivas en la federación y en las entidades federativas para desarrollar las figuras procesales establecidas en los diversos ordenamientos jurídicos. Es necesario, además, que cuenten con modelos de operación homologados en todo el país, adoptar los protocolos nacionales de actuación y dotarlas de recursos humanos y financieros suficientes para su adecuado funcionamiento. Particularmente, las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas deben prever recursos para el fondo de reparación del daño que indica la Ley General en la materia.

7. Fortalecer las áreas de atención inicial y la justicia alternativa (mediación).

Las áreas de atención inicial son imprescindibles para la adecuada orientación y canalización de los usuarios del sistema penal, ya que de esta forma se optimizan tiempos y el uso de recursos de las instituciones.

Por otra parte, uno de los pilares fundamentales de sistema de justicia penal acusatorio es la justicia alternativa, ya que a través de los diversos mecanismos alternativos de solución de controversias se resuelven los conflictos por medio del acuerdo y la reparación del daño, lo que posibilita una justicia pronta y expedita. Con la aplicación de la justicia alternativa se despresuriza el sistema de justicia penal, y se posibilita que los esfuerzos del Estado se enfoquen a la persecución de los delitos de alto impacto social. Por ello, es necesario contar con facilitadores y mediadores altamente capacitados y perfeccionar el modelo de operación de los Centros de Justicia Alternativa de las Procuradurías, Fiscalías y Tribunales de Justicia de las entidades federativas y de la Federación.

8. Impulsar el cambio cultural en los operadores del sistema y en la sociedad.

Los operadores deben romper con las inercias del sistema de justicia inquisitivo y asumir el nuevo paradigma que representa el sistema de justicia penal acusatorio, desempeñando sus funciones con respeto a los derechos humanos de víctimas e imputados. Por su parte, la sociedad debe apropiarse del nuevo modelo de justicia para ejercer y exigir sus derechos. Debe dejarse en claro que con el nuevo sistema, en algunos casos justicia penal no es igual a prisión, por lo que la aplicación de la justicia debe dejar de verse como castigo. Ahora se privilegia la conciliación, los acuerdos y la reparación del daño. Para ello, es necesario fortalecer las campañas de difusión a nivel federal y en las 32 entidades de la república dirigidas tanto al interior de las instituciones como a la sociedad en general.

9. Dar seguimiento a los resultados de la operación del sistema y evaluar su funcionamiento.

El seguimiento y la evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio es fundamental para identificar áreas de oportunidad e instrumentar acciones para su mejora continua. Para ello, deben gene-

rarse los indicadores de gestión e impacto en las instituciones operadoras y del sistema en su conjunto. Además, es prioritario continuar con los conversatorios interinstitucionales en la federación y en las entidades federativas, que posibilitan identificar problemas de operación y definir acciones inmediatas para su solución. Adicionalmente, es necesario compartir e implementar las mejores prácticas de operación identificadas a nivel nacional e internacional.

10. Implementar los sistemas complementarios del sistema de justicia penal acusatorio: Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y el Sistema de Ejecución de Sanciones Penales.

En junio de 2016, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y la Ley Nacional de Ejecución Penal. Es necesario diseñar planes de implementación y operación en las entidades federativas y en la federación para cumplir con los acciones a realizar en los plazos establecidos. La implementación de estos sistemas implica realizar acciones en materia de reorganización institucional, construcción y adecuación de infraestructura, capacitación especializada, adquirir equipamiento tecnológico, de seguridad para revisión y de monitoreo electrónico (brazales y tobilleras); así como impulsar la sensibilización de los operadores y el cambio cultural en la sociedad.

Para llevar a cabo estas acciones, es necesario que tanto en las entidades federativas como en la federación se genere la coordinación y colaboración necesarias.

Con ese propósito, los Poderes de la Unión, al anunciar la vigencia formal del sistema de justicia penal acusatorio a nivel nacional el 18 de junio de 2016, también suscribieron un acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del sistema de justicia penal¹⁵, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2016. En este acuerdo se establece que los Poderes de la Unión desplegarán las acciones para la consolidación del sistema de justicia penal, en el ámbito de sus facultades constitucionales, bajo su respectiva y entera responsabilidad.

¹⁵ Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016

Asimismo, indica 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.

Finalmente, estipula que las entidades federativas que así lo decidan, en ejercicio de su soberanía, podrán adherirse a este acuerdo.

Para el cumplimiento de este acuerdo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 30 de agosto de 2016, aprobó el Acuerdo 04/XL/16 mediante el cual se aprueba que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública funja como enlace operativo e integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación del sistema de justicia penal, a partir del 15 de octubre de 2016¹⁶. Esto en virtud de que el mandato constitucional para la existencia de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal era perentorio y se extinguió el 13 de octubre de 2016.

Así pues, es necesario que la instancia tripartita coordinadora de la consolidación, en conjunto con las instituciones federales, las entidades federativas y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública definan e implementen una estrategia para atender los problemas de operación mencionados, así como los retos para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio en su conjunto, considerando en todo momento las circunstancias de operación de cada entidad, de cada región y a nivel nacional.

IV. CONCLUSIONES

Hace poco más de ocho años, el 18 de junio de 2008, México dio un paso histórico, sin precedentes, al reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que la ciudadanía tuviese un nuevo modelo de procuración e impartición de justicia. Éste es uno de los mayores cambios en el andamiaje legal e institucional

¹⁶ Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su cuatragésima sesión ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2016, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452136&fecha=09/09/2016

que ha habido en la historia de nuestro país, que marcó una nueva etapa en la aplicación del Derecho penal.

La implementación de esta reforma implicó reestructurar y crear nuevas instituciones en los distintos niveles de gobierno, crear nuevas leyes y adecuar las ya existentes, modificar y construir infraestructura, adquirir equipamiento de vanguardia, y principalmente, establecer nuevas formas de trabajo y capacitar a funcionarios para cumplir con éxito sus funciones. Con estas acciones, desde el 18 de junio de 2016, el nuevo sistema de justicia penal es una realidad.

Ahora, el principal reto es consolidar el funcionamiento del sistema penal acusatorio. Para ello, es indispensable la voluntad política de los titulares de los poderes públicos locales y federales para mantener como prioridad nacional la reforma penal. Implica, además, redoblar esfuerzos con la finalidad de que cada institución mejore su desempeño particular para que se robustezca el funcionamiento del sistema en general.

De igual manera, son fundamentales las acciones que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública lleve a cabo para apoyar a las entidades federativas y a la federación para fortalecer las capacidades institucionales, ya que como se ha mencionado, existen diversas áreas de oportunidad que exigen su atención inmediata, así como la definición de acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazo para que la consolidación sea sostenible y permanente.

Con ese propósito, es conveniente que las entidades federativas, en ejercicio de su soberanía, se adhieran al Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del sistema de justicia penal y trabajen conjuntamente con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este nuevo proceso es imprescindible aprovechar la experiencia acumulada durante la etapa de implementación para evitar repetir errores, enfrentar obstáculos y llevar a cabo acciones precisas para optimizar el desempeño de las instituciones y su personal. Asimismo, es de suma importancia compartir las buenas prácticas y replicarlas en las demás entidades federativas, ya que eso contribuye significativamente a evitar desaciertos, y conseguir mayor calidad en el proceso.

Al lograr el óptimo funcionamiento del sistema de justicia penal acusatorio, contaremos con mejores instituciones, con mejores instalaciones y equipamiento, pero sobre todo con el mejor personal que proporcione a la sociedad un servicio honesto, eficiente y de calidad para hacer realidad el acceso efectivo a la justicia pronta, expedita, imparcial y transparente que realmente sirva a la gente y a la sociedad.