

REFORMAS EN MATERIA DE JUSTICIA: EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO*

JORGE NADER KURI**

“¡Oh Perses!, retén esto en tu espíritu: acoge el espíritu de la justicia y rechaza la violencia, pues el Cronión ha impuesto esta ley a los hombres. Ha permitido a los peces, a los animales feroces y a las aves de rapiña devorarse entre sí, porque carecen de justicia; pero ha dado a los hombres la justicia, que es la mejor de las cosas...”

(Hesíodo. Los Trabajos y los Días).

Agradezco a la Secretaría de Gobernación por la invitación con que me honra para exponer sobre *Las reformas en materia de justicia*, con ocasión de la tercera edición del ya tradicional Congreso Nacional “Cultura de la Legalidad, Informática Jurídica y Derecho Informático” dirigido a profesores y estudiantes de educación superior, así como a la sociedad en general. En particular, mi gratitud al Lic. Max Alberto Diener Sala, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y al Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, quienes han llevado sobre sus hombros el peso de la organización de este espléndido encuentro académico y de fortalecimiento de nuestra cultura de la legalidad.

Dirigiré mis reflexiones a la reforma en materia de justicia penal que se incorporó en nuestro país en junio de 2008, a su costo y al estado que guarda su implementación. Aprovecharé para ello mi andar por la

* Texto de la conferencia expuesta en el Tercer Congreso Nacional “Cultura de la Legalidad, Informática Jurídica y Derecho Informático”, convocado por la Secretaría de Gobernación, el 8 de octubre de 2012.

** Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle (México), en la que fue Director de la Facultad de Derecho (2002 a 2011). Maestro en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC),¹ y pondré el acento en el trabajo que al respecto ha venido desarrollando la Procuraduría General de la República (PGR) y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), en cuyas filas milito actualmente.²

El tiempo que tengo asignado, sin embargo, no me permitirá ocuparme de otra gran reforma constitucional, la de 2011 en materia de Derechos Humanos; quizás la más destacada de todas en nuestra era, pues pone al ser humano y su dignidad como el primer y más importante principio de todo el sistema jurídico, y que necesariamente debe engarzarse con la reforma penal de 2008. No puede comprenderse una sin la otra; ambas reformas deben apreciarse en su conjunto y entenderse armónicamente, por lo que sería ideal tratarlas juntas. No obstante, veo con agrado que en el programa de este Congreso Nacional se abordarán temáticas relacionadas con la reforma en materia de Derechos Humanos, por lo que les pido que al escuchar mi intervención tengan en cuenta que ella debe necesariamente complementarse con lo que sea expuesto en las restantes participaciones, por cierto a cargo de muy distinguidos juristas.

Profesores y estudiantes de educación superior
Señoras y señores
Amigos y amigas

La construcción de una sociedad equitativa se asocia, entre muchos otros factores, con la búsqueda incesante de los ideales de libertad y justicia como las más altas aspiraciones del ser humano. El curso de la historia de México muestra que la conquista de esos ideales ha sido difícil y muchas veces dolorosa. Sin lugar a dudas, se han alcanzado importantes avances; no obstante, el incremento de la incidencia delictiva y la violencia asociada a las actividades criminales que más afectan el desarrollo social, ha hecho evidente la ineficiencia del sistema de seguridad pública y justicia penal para prevenir el delito, procurar e impartir la justicia que queremos, así como para dar plena vigencia a los derechos humanos y las garantías para hacerlos efectivos.

En los primeros años del presente siglo, las deficiencias y limitantes del Sistema de Justicia Penal se han agudizado y han generado una crisis de eficiencia y de credibilidad en las instituciones. La nación mexicana ha venido enfrentando un grave fenómeno delincuencial y de violencia que trastoca la justicia, la seguridad y la paz social. La lentitud, iniquidad

¹ Como Director General Adjunto de Estudios y Proyectos Normativos (2009 a 2011) y Director General de Planeación, Capacitación y Difusión (2011 y 2012).

² Como Director General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional y Secretario Técnico de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

y corrupción todavía presentes en algunas instituciones del sistema de seguridad pública y justicia, aunada a una legislación en materia penal que ya resulta obsoleta para enfrentar las prácticas cada vez más sofisticadas del crimen organizado, han limitado, sin duda alguna, las capacidades del Estado para otorgar seguridad pública, combatir con eficacia el delito y abatir la violencia e impunidad. Uno de los indicadores que ilustran esta problemática es el bajo porcentaje de consignaciones que han llegado a sentencias condenatorias, lo que refleja la impunidad para castigar los delitos cometidos por los criminales; ello sin considerar la cifra negra³ y otros factores propios de las deficiencias en los sistemas de prevención del delito y de investigación para su prevención.

Aunado a lo anterior, se han presentado también serias deficiencias en la observancia del sistema de garantías de debido proceso, es decir, en el funcionamiento de todos aquellos mecanismos de control que deben llevar a cabo los ministerios públicos a las actuaciones policiales (controles intra-orgánicos) o entre poderes, como es el control que deben de realizar los jueces frente a los ministerios públicos (controles inter-orgánicos) y que al final acotan el poder penal del Estado frente a los ciudadanos. Situaciones tales como “componendas, privaciones ilegales de la libertad, consignaciones y encarcelaciones injustificadas e ilegales, fabricación de pruebas, trato indigno a las víctimas, favorecimiento a los verdaderos responsables... justicia desigual, mala formación de los abogados, cuestionamiento de la figura del juez, etcétera”,⁴ se han visto como cotidianas y en los hechos han caracterizado a nuestra justicia penal. En palabras de Luis de la Barreda Solórzano, el proceso penal ha sido “tortuoso, excesivamente formalista, lento y su desarrollo muchas veces es irrelevante porque las diligencias cruciales se practican durante la averiguación previa...”.⁵ Y a lo anterior habría que sumar la baja eficiencia y la afectación directa y rutinaria de los derechos humanos y sus garantías para hacerlos efectivos.

El sistema de seguridad y justicia penal era indefendible. Había una profunda crisis y falta de legitimidad en la justicia mexicana, especialmente la penal, la cual se vio agravada por la carencia de una base de consenso social sobre la actuación de los operadores y autoridades, por el recurrente maltrato al ciudadano en los tribunales y por privilegiar el cumplimiento de trámites burocráticos para integrar la averiguación y desahogar la etapa

³ Según las encuestas de victimización, afirma Guillermo Zepeda Lecuona (*Este País*, 245, septiembre de 2011), “sólo se reportan 15 de cada 100 delitos; sólo una de cada cuatro investigaciones se resuelven... Además, el 75 por ciento de los recursos de las procuradurías y de los poderes judiciales están volcados en casos menores”

⁴ Félix Cárdenas, Rodolfo, “Juicios orales. Paradigma o cambio personal”, *Revista Este País*, 247, noviembre de 2011.

⁵ De la Barreda, Luis, “Juicios Orales, debate sobre el juicio oral acusatorio”, *Este País*, 245, septiembre de 2011.

procesal penal por sobre el estudio de fondo de los casos que se presentan a los órganos jurisdiccionales.

Es así que tras una continua propensión de reformar el derecho penal sustantivo, básicamente para crear tipos penales y establecer penas incommensurables, entre 2000 y 2007 se dio una tendencia generalizada a modificar los métodos procesales penales para lograr la funcionalidad del sistema de enjuiciamiento penal.

Durante esos años, son destacables la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en México*, convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos resultados constan en el Libro Blanco; la amplia iniciativa de reformas constitucionales y legales promovida por la administración 2000-2006, y el proyecto de reformas constitucionales promovido por el presidente Calderón a principios de su mandato, encaminado básicamente a aspectos policiales y de seguridad pública. Fueron serios intentos de reforma procesal que, sin duda, pasarán a formar parte de las fuentes históricas del derecho procesal penal mexicano y que, sin embargo, no prosperaron; nunca fueron derecho positivo.

Paralelamente, la sociedad mexicana no dejó de reclamar la transformación del sistema de justicia en México. En respuesta, el Estado mexicano se propuso impulsar una reforma completa al sistema de justicia penal y de seguridad pública y, después de una intensa actividad legislativa que se desarrolló durante 2007 y parte de 2008, que tuvo como propósito lograr una reforma a fondo del sistema de seguridad pública y de justicia penal en nuestro país, finalmente llegó el momento en que el Constituyente Permanente aprobó un importante y amplio paquete de reformas constitucionales⁶ en esta materia, que fueron publicadas en el *Diario Oficial* del 18 de junio de 2008, con las que se precisaron las bases que deben orientar al sistema procesal penal mexicano. Se trata de una reforma eminentemente procesal que adopta el sistema acusatorio de juzgamiento con predominancia oral en una de sus fases.

La reforma no tuvo un origen único sino que fue producto de diversas propuestas provenientes de legisladores y del Poder Ejecutivo, en cuya discusión y análisis participaron organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, así como académicos de las más diversas corrientes de pensamiento, todo lo cual permitió lograr consensos y minimizar los problemas de congruencia que una reforma de tal envergadura encierra. En el proceso de reforma se observó un constante y amplio consenso de

⁶ 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

los distintos sectores públicos y sociales sobre la necesidad de transformar el sistema vigente, debido a sus pocos rendimientos y muchas fallas frente a las expectativas de la sociedad, incluso entre las no pocas ni desautorizadas voces que advirtieron sobre los riesgos que supone el nuevo enjuiciamiento.

El propio Constituyente Permanente lo advierte así en el dictamen de reformas al señalar: “la reforma en materia de justicia es sin duda una tarea de enorme envergadura y, por tanto, demanda un enorme esfuerzo, pero también un cuidado extremo. Las fallas en su instrumentación pueden ocasionar problemas graves que incluso han llevado al fracaso a reformas similares en otras latitudes.” El nuevo proceso —afirma, con razón, Luis de la Barreda— “ha de superar los vicios de su antecesor sin caer en otros”.⁷

Con esta reforma, el Estado mexicano logró impulsar uno de los cambios estructurales más importantes en materia de derecho penal, con un alto nivel de consenso entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y una gran aceptación de la sociedad. Su aspecto central es el fortalecimiento del sistema de justicia penal en nuestro país mediante la creación de un proceso esencialmente garantista. Entre sus importantes objetivos destacan los siguientes:⁸

- a) Sentar las bases constitucionales para aplicar un nuevo modelo de justicia penal en el país;
- b) Fortalecer el sistema procesal acusatorio, superando los rasgos inquisitivos y precisando los principios fundamentales en que debe sustentarse;
- c) Implantar los juicios orales, para darle a los procesos mayor transparencia y se recupere la credibilidad del sistema penal;
- d) Plasmar los derechos del imputado;
- e) Ampliar los derechos de la víctima o del ofendido del delito, así como precisar su nuevo rol en el proceso;
- f) Analizar los procedimientos penales, elevar la capacidad de investigación, abatir la impunidad y dar certeza al procedimiento;
- g) Establecer nuevas formas y reglas de investigación de los delitos por parte del Ministerio Público y la policía;
- h) Precisar la relación entre el Ministerio Público y la policía de investigación;

⁷ De la Barreda, Luis, *op. cit.*

⁸ Moreno Hernandez, Moisés, “Retos de la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal” Universidad La Salle, colección Jurídica *Posiciones*, núm. 4, pp. 6 y 7, México, 2008.

- i) Enfrentar el crimen organizado con todas las fortalezas del Estado;
- j) Promover mecanismos alternos de solución de conflictos;
- k) Revisar y actualizar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
- l) Certificar a los miembros de las corporaciones policíacas, para mejorar la calidad del servicio entre otros.

La reforma impacta al sistema de justicia penal y al sistema de seguridad pública e introduce un conjunto importante de criterios y medidas que repercuten para transformar el sistema de justicia penal y seguridad pública, entre las que destacan las siguientes:⁹

- a) Se establecen las bases y principios del sistema procesal acusatorio;
- b) Se establecen las bases para la implantación y desarrollo de los juicios orales;
- c) Se amplían los derechos del imputado;
- d) Se amplían los derechos de la víctima o del ofendido del delito;
- e) Se define la flagrancia y se suprime la flagrancia equiparada;
- f) Se regula el arraigo para casos de delincuencia organizada;
- g) Se define constitucionalmente lo que es delincuencia organizada;
- h) Se prevén las grabaciones privadas como medio de prueba;
- i) Se restringen los convenios de cambio de prisiones en caso de delincuencia organizada;
- j) Se prevén centros especiales para la prisión preventiva en caso de delincuencia organizada;
- k) Se atribuye a toda policía la facultad de realizar investigaciones de los delitos, si bien bajo la conducción del Ministerio Público;
- l) Se prevé que, además del Ministerio Público, también un particular pueda ejercer la acción penal;
- m) Se prevén los principios que deben orientar al Sistema Nacional de Seguridad Pública y se establece homologar procesos de selección del personal de los cuerpos policiales;
- n) Se introduce el principio de proporcionalidad de las penas;
- o) Se prevé el procedimiento de extinción de dominio a favor del Estado;

⁹ *Idem.*

- p) Se le otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de delincuencia organizada, así como sobre bases de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, y
- q) Se otorga a los presidentes municipales la facultad de tener el mando sobre la policía preventiva.

La reforma constitucional de 2008 tiene implicaciones muy importantes para las funciones que corresponden a las instituciones del sistema de seguridad pública y justicia penal y sus actores y operadores: jueces, defensores, policías, peritos, conciliadores y mediadores, personal penitenciario y sobre todo ministerios públicos, pues a éstos compete la investigación de los delitos y la importante función de ser el órgano acusador en los procesos jurisdiccionales. Implica, sin lugar a dudas, un profundo cambio cultural en todos y una nueva concepción de nuestra justicia penal y nuestro estado de derecho.

Por tanto, corresponde a la sociedad en su conjunto, así como a todas las instituciones del sistema realizar tareas formidables de planeación, modificación legislativa, orgánica y funcional; construcción de infraestructura; asistencia técnica, capacitación, profesionalización; evaluación y seguimiento que les brinden a los operadores las herramientas adecuadas para el desempeño óptimo de sus nuevas funciones, pues ¿qué más da que se adopte tal o cual sistema procesal, si los delitos no serán castigados; si no habrá efectiva prevención; si los delincuentes continuarán impunes?

Para hacer frente al cuidado que requiere la implementación de la reforma, de los artículos transitorios octavo, noveno y décimo del Decreto de reforma Constitucional 2008, se desprende lo siguiente:

1. El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales deberán destinar los recursos necesarios para la implementación de la reforma, mediante partidas presupuestales específicamente dirigidas a ello. Sin los recursos necesarios —afirma el Constituyente— “la reforma estaría condenada al fracaso.” Se requiere, por lo tanto, invertir mucho en los ejes estratégicos de planeación, normatividad, gestión y reorganización Institucional; capacitación, difusión y transparencia; infraestructura, tecnología de la información y equipamiento, así como en seguimiento y evaluación. De 2010 a la fecha, el Gobierno Federal, a través de subsidios vía SETEC, ha entregado alrededor de 1,200 millones de pesos a las entidades federativas para la ejecución de proyectos pertenecientes a los ejes estratégicos ya mencionados. Asimismo, ha dado unos 4 mil millones de pesos a través de algunos de los fondos que administra el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)¹⁰ para proyectos y progra-

¹⁰ Los fondos existentes son: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), Subsidio para la Policía Acreditada (SPA),

mas relacionados con la implementación del Sistema de Justicia Penal.¹¹

2. Todos los esfuerzos nacionales y estatales deberán coordinarse de modo que se implementen con la mayor uniformidad posible, pero sin vulnerar la soberanía ni las necesidades específicas de la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal. Por lo tanto, el Constituyente Permanente mandó la creación de una instancia de coordinación integrada por representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las conferencias de seguridad pública, procuración de justicia y de tribunales de justicia, misma que cuenta con una Secretaría Técnica (SETEC).
3. Para dar cumplimiento a lo antes mencionado, el 13 de octubre de 2008, se publicó en el *Diario Oficial* el Decreto presidencial mediante el cual se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, como una instancia de coordinación que tiene por objeto establecer la política y la coordinación nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno, el sistema de justicia penal en los términos previstos en la Constitución. No obstante, problemáticas presupuestales y administrativas impidieron durante varios meses su instalación formal e inicio de funcionamiento. El 10 de junio de 2009 fue suscrito un Acuerdo por los tres poderes de la Unión mediante el cual quedó formalmente creado el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal¹² y fue hasta el 18 de junio de 2009, un año después del Decreto de reformas, que se realizó la instalación formal del mencionado Consejo de Coordinación y su consecuente inicio de operaciones.

Según dispone su normatividad, emitida el 8 de enero de 2010,¹³ el Consejo de Coordinación se integra por los secretarios de Gobernación y de Seguridad Pública; el consejero jurídico del Ejecutivo Federal; un senador y un diputado del Congreso de la Unión; dos representantes del Poder Judicial designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Procurador General de la República; un representante de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública; un representante de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; un representante de la Conferencia de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia; un

Subsidio de Apoyos a las Entidades Federativas en materia de Seguridad Pública (PROASP), y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).

¹¹ Sólo en 2012. En ejercicios presupuestales anteriores, el SNSP no destinó recursos específicos para el Sistema de Justicia Penal. Para mayor información sobre los recursos que se ha otorgado por dicha instancia, véase http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_el_Secretariado_Ejecutivo

¹² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de agosto de 2009.

¹³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de febrero de 2010.

representante de organizaciones académicas, proveniente de las áreas de investigación especializada en materia penal, procesal penal y política criminal, legalmente constituidas; y un representante de organizaciones civiles reconocidas y que estén especializadas en la materia penal, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Federal de Organizaciones. Ninguno recibirá remuneración alguna por su participación en el mismo.

El Consejo de Coordinación tiene las siguientes atribuciones: emitir los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos necesarios para el debido cumplimiento de su objeto, vinculatorios para sus integrantes; elaborar las políticas, programas y mecanismos necesarios para instrumentar, en los tres órdenes de gobierno, una estrategia nacional para la implementación del sistema de justicia penal, que contemple la programación de compromisos y etapas de desarrollo; diseñar criterios para las reformas constitucionales y legales necesarias para cumplir con su objeto; proponer a las instancias correspondientes los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura que se requieran; emitir los lineamientos para la evaluación y seguimiento de las acciones que se deriven de las políticas, programas y mecanismos necesarios; aprobar los programas de capacitación y difusión sobre el sistema de justicia penal dirigidos a jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados, así como a la sociedad en general.

Adicionalmente a lo anterior, el Consejo de Coordinación tiene entre sus funciones coadyuvar con el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el seguimiento y evaluación de los recursos presupuestales ejercidos en la implementación y operación del sistema de justicia penal; elaborar los criterios para la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional; así como los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de cooperación internacional; analizar los informes que le remita la Secretaría Técnica sobre los avances de sus actividades; interpretar las disposiciones del instrumento de creación y el alcance jurídico de éstas, así como desahogar las dudas que se susciten con motivo de su aplicación, y las demás que requiera para el cumplimiento de su objeto.

Por su parte, la Secretaría Técnica es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía administrativa, creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación, así como para coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la implementación del sistema de justicia penal, cuando lo soliciten.

Sus atribuciones son las siguientes: auxiliar al Consejo de Coordinación en la elaboración de políticas, programas y mecanismos necesarios para instrumentar en los tres órdenes de gobierno una estrategia nacional para la implementación del sistema de justicia penal; coadyuvar y apoyar a las autoridades locales y federales cuando así se lo soliciten; analizar, evaluar y dar seguimiento a los programas de coordinación elaborados por el Consejo de Coordinación; proponer y operar con las instancias correspondientes los proyectos de reformas constitucionales y legales necesarias para la consecución del sistema de justicia penal, de conformidad con los criterios diseñados por el Consejo de Coordinación; coadyuvar con las instancias de seguridad nacional conducentes, para proponer las reformas legales y reglamentarias necesarias a fin de hacer frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país en materia de justicia penal; así como coordinar sus acciones con las instancias del sistema de justicia penal y de seguridad pública, responsables de mantener el orden constitucional.

Asimismo, deberá ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos emitidos por el Consejo de Coordinación; coadyuvar ante las instancias correspondientes para la ejecución de los cambios organizacionales, construcción y operación de la infraestructura propuesta por el Consejo de Coordinación; elaborar los programas de capacitación sobre el sistema de justicia penal dirigidos a jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, conciliadores y mediadores y demás operadores, así como a la sociedad en general y apoyar acciones para su ejecución; realizar los programas de difusión sobre el sistema de justicia penal aprobados por el Consejo de Coordinación; suscribir los convenios de colaboración interinstitucional, así como los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de cooperación internacional; coordinar la operación y ejecución de los convenios y acuerdos indicados anteriormente, en lo que compete al Consejo de Coordinación; elaborar y someter a consideración del Consejo de Coordinación el informe correspondiente sobre los avances de sus actividades; dar seguimiento a los Acuerdos y resoluciones del Consejo de Coordinación; resguardar la información y el libro de Acuerdos del Consejo de Coordinación; recabar la información que se requiera para el cumplimiento del objeto del Consejo de Coordinación; crear Comités y Grupos de Trabajo, así como coordinar sus actividades.

Finalmente, contratar consultorías cuando se requieran para el apoyo en las funciones del Consejo de Coordinación; realizar estudios especializados sobre asuntos o temas que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Consejo de Coordinación; elaborar y publicar informes de actividades del Consejo de Coordinación; coadyuvar con el

Consejo de Coordinación en la interpretación de las disposiciones del instrumento de creación y el alcance jurídico de éstas, así como en el desahogo de las dudas que se susciten con motivo de su aplicación; planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las acciones encomendadas a las unidades que la conforman; designar y remover libremente a los servidores públicos de la Secretaría Técnica; formular los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios de las diversas áreas de la Secretaría Técnica, y las demás que le atribuya el Consejo de Coordinación y las previstas en las Reglas de Funcionamiento del mismo.

Desde su creación, la SETEC ha trabajado intensamente en el desarrollo de cada uno de los ejes estratégicos necesarios para una debida implementación: ha emitido lineamientos y una metodología nacional de planeación; ha elaborado estudios y proyectos normativos, especialmente sobre un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, que se encuentra en el Congreso de la Unión; ha elaborado guías arquitectónicas, así como sistemas y modelos de reorganización institucional y de información integral para el control de casos; cuenta con programas de capacitación para los actores y operadores e incluso para los instructores, a quienes certifica a través de un sistema de exámenes teórico-prácticos y de habilidades docentes; elaboró programas de difusión y lineamientos para asistencia técnica en equipamiento, seguimiento y evaluación. En materia de subsidios, desarrolló una metodología rigurosa para el análisis de proyectos y toma de decisiones, y ha diseñado un sistema de indicadores para seguimiento y evaluación. Sus principales productos han sido publicados y se encuentran disponibles en su página de internet.¹⁴

El Ministerio Público en la reforma de 2008

El Programa de Capacitación de la SETEC¹⁵ define al Ministerio Público como:

Servidor público dependiente de la Procuraduría General de la República o de la Procuraduría General de Justicia de alguna Entidad Federativa o del Distrito Federal, facultado y capaz de conducir de forma coordinada con la policía y peritos, la investigación de los hechos con apariencia delictiva, teniendo para ello bajo su mando a las policías; para con base en dicha investigación ejercer en su caso, la acción penal ante los tribunales, considerando criterios de oportunidad en los supuestos y condiciones que fije la ley; capaz también de intervenir en las etapas del procedimiento penal y sus audiencias en ejercicio de sus

¹⁴ <http://www.setec.gob.mx>

¹⁵ Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/PDF/MP.pdf>

atribuciones, e interponer recursos, siempre actuando con objetividad, garantizando la protección y el respeto a los derechos humanos de los sujetos que intervengan en el proceso, con la finalidad de lograr el esclarecimiento de los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se reparen los daños causados por el delito.

Lo anterior es así atinadamente, puesto que la reforma constitucional tiene importantes implicaciones por lo que se refiere a la función del Ministerio Público, aspecto que tendrá que ser desarrollado claramente en la legislación secundaria. Por ello, es importante la forma en que los códigos de procedimientos penales y las leyes orgánicas aplicables desarrollarán, por una parte, el modelo procesal penal acusatorio a seguir y, por la otra, los alcances de los diferentes roles que corresponden a los señalados operadores.

Es importante subrayar que la nueva regulación del primer párrafo del artículo 21 de la Constitución, deja al Ministerio Público el control de la investigación de los delitos, mientras que la policía sigue siendo auxiliar, con independencia de que la propia policía podrá también realizar funciones de investigación. Si bien la averiguación previa adquiere otra dimensión, ahora bajo el rubro de “etapa de investigación”, ello no implica que desaparezca y su desarrollo continúa correspondiendo al Ministerio Público, quien tendrá la conducción y el mando de la investigación que realicen las policías; es decir, que éstas no podrán realizar de manera autónoma y sin control su función de investigar delitos. La novedad es que también la policía preventiva o de seguridad pública podrá realizar funciones de investigación de los delitos cometidos, siempre bajo la conducción del Ministerio Público, independientemente de las tareas que les corresponde de investigar para la prevención de los delitos, según la legislación aplicable.

Ahora bien, para que el Ministerio Público tenga el control de la investigación científica de los delitos y el control de la actuación de la policía de investigación, tanto él como la policía deben estar debidamente capacitados. El nuevo sistema requiere investigaciones previa y debidamente planificadas según las exigencias de cada tipo de delito, para así dar respuesta eficiente a las expectativas de la sociedad y responder también a las exigencias del Estado de Derecho.

Por otra parte, la investigación de los delitos tiene que darse dentro de un determinado contexto del procedimiento penal y, dentro de ese contexto, igualmente habrá exigencias y controles de la actuación ministerial, en la medida en que la libertad humana pueda verse afectada en esa intervención estatal que corresponde al Ministerio Público y a las policías. Por ello, el Constituyente Permanente creó la figura del Juez de Control y, desde luego, la actuación de éste y de las demás autoridades que intervengan en la investigación ministerial estará sujeta al control de constitu-

cionalidad que ejercen los jueces de Distrito, en términos de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Una vez ejercida la acción penal, el Ministerio Público cesará en su actividad de autoridad investigadora para asumir el rol de órgano acusador. Esta es una de las características básicas de los sistemas procesales, sea el inquisitivo mixto o el acusatorio adversarial. La novedad ahora es que sus actuaciones en la investigación no tendrán valor alguno en el juicio oral, aunque sí en las etapas procedimentales anteriores, y será necesario el desahogo de pruebas directamente ante el juez del juicio oral para que se justifique la condena o, en caso contrario, se sostenga la absolución. En este sentido, cobran fuerza dos principios procesales íntimamente vinculados: por un lado, la presunción de inocencia y, por otro, paralelamente, que la carga de probar la acusación es del Ministerio Público y, por tanto, sólo cuando haya certeza absoluta de la culpabilidad, fuera de toda duda razonable, podrá condenarse en el juicio oral.

Es de subrayarse que lo anterior es así incluso cuando el tradicional monopolio en el ejercicio de la acción penal quedó superado con la reforma penal 2008 al señalarse que, si bien el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, también reconoce que la ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercerla ante la autoridad judicial. Es decir, ahora también el particular podrá ejercer la acción penal, con lo que se abre paso a la acción privada, con todo y los inconvenientes y problemas que en la práctica tendrá su aplicación.

En conclusión, el sistema penal acusatorio adversarial exige agentes del Ministerio Público preparados, profesionales, que cumplan el perfil a que se ha hecho referencia. Exige también una profunda transformación de lo que hasta hoy ha sido la institución del Ministerio Público, que al menos incluya los siguientes aspectos:¹⁶

- a) Lograr la independencia de las procuradurías y fiscalías de los estados, así como de la Procuraduría General de la República;
- b) Destinar mayores recursos presupuestales para el desarrollo de capacidades de las instituciones del Ministerio Público para atender a las víctimas del delito;
- c) Fortalecer las capacidades de los servicios periciales, a través de la profesionalización en los procesos de identificación, preservación y análisis de evidencia, y la independencia en los servicios periciales;

¹⁶ Salgado, Juan, *Reformas para mejorar la seguridad pública y la procuración de justicia en México*, México, marzo de 2012.

- d) Acotar la justicia militar al ámbito propio de las faltas disciplinarias de los elementos castrenses, de modo que toda violación a los derechos humanos sea procesada en la justicia a cargo de civiles, y
- e) Garantizar el acceso a la justicia y al debido proceso, especialmente a través de la formación del personal sustantivo en derechos humanos y el acceso pronto y expedito a la justicia para víctimas y acusados.

Tratándose del combate a la delincuencia organizada, son necesarias, al menos, las siguientes acciones:¹⁷

- a) Diseñar y promover estrategias regionales para enfrentar la delincuencia organizada, a través del intercambio sustantivo de inteligencia y la sinergia de esfuerzos entre naciones;
- b) Dirigir y diversificar las políticas de combate a la delincuencia organizada al amplio espectro de actividades ilegales que realizan los grupos delictivos;
- c) Privilegiar las estrategias de inteligencia financiera, junto con el combate frontal a las organizaciones delictivas por parte de las fuerzas del orden público;
- d) Aprobar legislación y establecer políticas de control en materia de cadenas delictivas;
- e) Diseñar estrategias integrales de combate a la delincuencia organizada que comprendan en ámbito económico y no sólo el financiero, y
- f) Priorizar la reducción de daños y la mitigación de la violencia, a efecto de evitar la pérdida de vidas humanas, desplazamientos de población y desintegración del tejido social.

Acciones implementadas por la Procuraduría General de la República en la transición al nuevo modelo

Con el propósito de sentar bases firmes y organizar el trabajo interno para la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, la PGR ha realizado múltiples acciones. De ellas, resultan destacables, la crea-

¹⁷ *Idem.*

ción de una Unidad que organiza y orienta las acciones en la materia y la implementación de un importante programa de capacitación de su personal sustantivo y que está proyectado para hacerse extensivo a las instancias de procuración de justicia de las entidades federativas, en una doble expresión: el *Proyecto Diamante* y el programa de *Cultura de la Legalidad*. Desde luego, la PGR mantiene una coordinación permanente con la SETEC, así como con las demás instituciones del sistema de justicia penal del ámbito federal implicadas.

La Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio de la PGR fue creada el 17 de abril de 2012, por Acuerdo de la Procuradora Marisela Morales Ibáñez, como la instancia responsable de instrumentar el proceso de implementación, seguimiento y evaluación de la reforma al sistema de justicia penal al interior de la institución, cuyas principales atribuciones son:

- a) Precisar el impacto del sistema procesal acusatorio en las unidades de la PGR;
- b) Establecer la planeación estratégica para la implementación de la reforma;
- c) Diseñar programas para la armonización jurídica, la reorganización institucional, y la capacitación técnica y sustantiva en la materia, difusión y transición al sistema penal acusatorio;
- d) Implementar sistemas de seguimiento y evaluación del avance de los programas aprobados para la implementación del nuevo sistema procesal penal, y
- e) Fungir como enlace de coordinación con el Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Seguridad Pública, la SETEC y demás dependencias de la Administración Pública Federal y la sociedad civil.

En cuanto a la capacitación, vale comentar que en junio de 2011 la PGR inició trabajos para el diseño de la estrategia integral de capacitación en competencias. Para ello, se formó un grupo de trabajo multidisciplinario compuesto por personal especializado de la PGR y del Departamento de Justicia de la Embajada de los Estados Unidos en México. Derivado de ello y de otros esfuerzos, se lanzaron dos programas: el denominado *Proyecto Diamante* cuya finalidad es capacitar al personal sustantivo en el sistema penal de corte acusatorio, conforme a una metodología consistente en la conformación de un equipo base, capacitación en competencias y la construcción de estrategias desde la experiencia de los agentes del Ministerio Público, los policías y los peritos, buscando la estandarización de los procesos de actuación, maximizando conocimiento y habilidades así como

desarrollando actitudes asertivas; y el programa *Cultura de la Legalidad*, cuyo propósito básico es fortalecer los valores éticos en todo el personal de la PGR.

El desarrollo e implementación del *Proyecto Diamante*, se realizó por acuerdo entre las directivas de la PGR con el apoyo y asesoría del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, a través de las Agencias ICITAP (Programa Internacional de Asistencia y Entrenamiento en Investigación Criminal) y OPDAT (Oficina Internacional de asistencia y entrenamiento para el desarrollo de los fiscales). Su primera etapa consistió en la preparación de los instructores, y así, de diciembre de 2011 al 12 de julio de 2012, se logró la formación de 205 instructores internos (116 ministerios públicos, 46 policías ministeriales y 43 peritos), quienes integran la fuerza de facilitadores que ya se despliegan en las oficinas centrales y en las 32 delegaciones de la PGR en las entidades federativas, para la capacitación. Al mes de agosto de 2012 se ha certificado por parte de la SETEC al 80% de los instructores del *Proyecto Diamante*.

La segunda etapa del proyecto corresponde a la capacitación del personal ministerial de la PGR. Al 31 de agosto de 2012, a nivel nacional, se ha capacitado a 7,700 servidores públicos, de los cuales 4,500 son agentes del Ministerio Público Federal, mandos medios y superiores, así como personal administrativo; 1,800 policías federales ministeriales y 1,400 peritos.

Como complemento, y a fin de afianzar y ampliar las tareas de capacitación en torno al sistema acusatorio, la PGR instaló una sala de juicios orales y la plataforma tecnológica de educación a distancia, para extender la transmisión de conocimientos esenciales sobre dicho sistema al personal sustantivo de esa institución.

Es importante señalar que los programas académicos que se siguen en el Proyecto Diamante fueron validados por la SETEC, y asimismo, ésta otorgó la certificación a los instructores del proyecto, tras la aplicación de un examen en el que se midieron los conocimientos teórico-prácticos sistema, así como las habilidades y competencias docentes de los instructores.

Por lo que hace al programa de *Cultura de la Legalidad*, su incorporación parte de la necesidad de atender la lucha contra la corrupción, el apoyo a la transparencia y la rendición de cuentas como aspectos fundamentales para fortalecer el Estado de Derecho, con base en elementos conceptuales y prácticos que permitan identificar y aplicar elevados valores éticos que coadyuven en el sustento de decisiones asertivas y conductas deseables en el servidor público que por su función se encuentran en el contexto de la implementación de un sistema penal.

El programa consiste en la implementación de cursos de formación en cultura de la legalidad en los que se involucre a todo el personal que colabora en la PGR. Dichos cursos, promueven el compromiso con aspectos que van desde la integridad individual hasta las prácticas efectivas en el manejo de la integridad en toda la institución, de tal forma que se desaliente y desapruene la corrupción. Su población objetivo está compuesta por 110 mandos superiores, 2,363 mandos medios, 8,400 servidores públicos de carrera y 8,000 servidores públicos con perfil administrativo de confianza y sindicalizado. Es decir, el programa está destinado a todo el personal de la PGR.

Participación de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en la transición al nuevo Sistema de Justicia Penal

El proceso de transición del sistema inquisitivo al sistema de justicia adversarial ha sido materia de estudio también en el marco de los trabajos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), donde además se han tomado acuerdos muy importantes para impulsar la implementación de la Reforma de 2008.

En distintos foros de la CNPJ realizados en años anteriores a la promulgación de la reforma, los procuradores del país se pronunciaron por impulsar la revisión integral del sistema de justicia penal, a efecto de dotarlo de mayores herramientas legales para concretar la garantía individual de justicia pronta y expedita.

Ante la aprobación de la reforma de 2008, en el seno de la XX Asamblea Plenaria de la CNPJ celebrada los días 17 y 18 de abril de 2008, en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, los procuradores abordaron los aspectos cruciales que implica la implementación de los juicios orales para las instancias de procuración de justicia del país, y que serán de atención recurrente en las posteriores sesiones plenarias de la Conferencia: los impactos financieros y la gestión de partidas presupuestales federales para su cobertura; la profesionalización y capacitación del personal ministerial; y las reformas a la legislación secundaria federal y local.

Con relación al tema presupuestario, en cumplimiento a los acuerdos asumidos en el X Encuentro Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia y Procuradores Generales de Justicia, durante 2011 se realizaron acercamientos de comisiones de magistrados y procuradores con el Congreso de la Unión, particularmente con los legisladores integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Los magistrados y procuradores transmitieron a los legis-

ladores los diagnósticos y necesidades que enfrentan las instancias de procuración e impartición de justicia del país, en materia de infraestructura y equipamiento para implementar los juicios orales, particularmente tratándose de justicia penal adversarial y narcomenudeo, planteando la necesidad de establecer partidas presupuestales para tal propósito en los presupuestos anuales de la Federación.

Igualmente, en su XI Encuentro, la CNPJ y la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB) acordaron impulsar un nuevo acercamiento con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con las comisiones legislativas competentes del Congreso de la Unión, para reiterar sus planteamientos en materia presupuestal.

La profesionalización y capacitación de los servidores públicos integrantes de los ministerios públicos, servicios periciales y policías ministeriales, para su preparación en materia de justicia adversarial, ha sido también un tema de atención especial por parte de los integrantes de la CNPJ. En su XXI Asamblea Plenaria, celebrada en marzo de 2009, la SETEC presentó su compromiso de ofrecer a las instancias de procuración de justicia de las entidades federativas apoyos para capacitación de su personal sustantivo. A la fecha la SETEC continúa atendiendo las necesidades de asistencia técnica y financiamiento en esta materia, mediante el otorgamiento de subsidios, tal y como ya se expuso.

Así también, las procuradurías y fiscalías generales de justicia del país han aprovechado durante 2011 y 2012 un número importante de cursos de formación presencial en la aplicación del Sistema Adversarial, aportados por la Conferencia de Procuradores de Justicia del Oeste de Estados Unidos de América, y que se encuentran igualmente validados por la SETEC.

En el XII Encuentro Nacional CONATRIB - CNPJ, que se realizó en agosto de 2012 en Campeche, se acordó integrar una Comisión Especial conformada por la PGR, la SETEC, la CONATRIB y la CNPJ, con la finalidad de desarrollar mecanismos para fortalecer los apoyos recibidos en materia de capacitación y extender sus beneficios al personal sustantivo de todas las instituciones de procuración de justicia del país.

Con relación al tema de la legislación secundaria que habrá de acompañar la instauración del Sistema de Justicia Penal Adversarial, ha sido interés principal de los fiscales y procuradores generales de justicia del país la preparación de un modelo tipo de Código Procesal aplicable en las entidades federativas, o alternativas que lleven a la codificación procesal penal única. Ello, con independencia de que, como se expresa más adelante, algunos estados ya han emitido nuevas legislaciones procesales penales, algunas de ellas bajo el modelo aprobado por la SETEC.

Estado de la implementación

Al proceso de implementación del Sistema de Justicia Penal se han sumado, algunos con más determinación que otros, los gobiernos de las 32 entidades federativas, así como la Federación. Al respecto, cabe destacar que en los artículos transitorios de la reforma se establece una *vacatio legis* de ocho años para que la Federación y los gobiernos locales adapten su marco jurídico, transformen o edifiquen las instituciones necesarias y pongan en marcha los nuevos procedimientos del sistema de justicia penal adversarial.

A poco más de transcurridos 4 años, es decir, la mitad del plazo, los avances en la implementación del nuevo sistema penal, con números al mes de septiembre de 2012, muestran que Chihuahua, Morelos y el Estado de México son las entidades que tienen en operación total el nuevo sistema. Baja California, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas y Chiapas, se encuentran en operación parcial. Tlaxcala, Tamaulipas, Puebla, Michoacán, Tabasco y Veracruz tienen fecha definida para la entrada del nuevo sistema. Campeche, Colima, el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Quintana Roo y Sinaloa se encuentran en la etapa de planeación. Y, finalmente, Nayarit, apenas se encuentra en la etapa inicial.

En efecto, según la clasificación y categoría de avance determinada por la SETEC,¹⁸ el panorama de los estados de la República Mexicana es el siguiente:

NIVEL I. Entidades federativas en Etapa Inicial: Inicial, intermedia y avanzada. En este nivel, las entidades federativas se encuentran en la fase de arranque de implementación de la reforma. Se priorizan aspectos relevantes como la planeación del proceso de implementación y, dentro de ésta, acciones concretas como la firma de un acuerdo de implementación, planes de capacitación y proyectos de modificación normativa, principalmente.

ESTRATIFICACIÓN DEL NIVEL I

Nivel I	P	N	C	DyT	RI	IyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
Nayarit	9.4	20.0	4.3	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	34.4	INICIAL

¹⁸ Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas, actualizada a septiembre de 2012, elaborada por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, SETEC, consultable en: <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/MetodCuadrantes2012>

NIVEL II. Entidades Federativas en etapa de planeación: Inicial, intermedia y avanzada. En este segundo nivel, las entidades federativas se encuentran en fase de operatividad de su planeación, en la cual deben contar con un organismo implementador y tienen que empezar a vislumbrar propuestas de modificación o elaboración de su normatividad básica en materia penal, además de involucrar a los recursos humanos en el nuevo sistema de justicia mediante capacitación o foros de sensibilización.

Para los elementos mencionados, los ejes estratégicos de planeación, normatividad y capacitación representan el 70% del peso específico de todos los ejes estratégicos del Nivel II. Cuando las entidades federativas cuentan con Organismo Implementador, se encuentran realizando acciones en la fase de planeación y presentan avances en la adecuación normativa, será un signo claro de que la entidad ha prosperado en el proceso de implementación.

ESTRATIFICACIÓN DEL NIVEL II

Nivel II	P	N	C	DyT	RI	IyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
Coahuila	19.4	4.2	8.6	-	-	-	-	-	32.1	INICIAL
Aguascalientes	17.6	5.4	8.6	1.4	-	2.1	-	-	35.2	INICIAL
Sinaloa	17.6	6.3	8.6	2.9	-	1.4	-	-	36.8	INICIAL
Quintana Roo	19.4	15.0	4.3	1.4	-	-	-	-	40.1	INICIAL
Baja California Sur	22.9	4.2	10.7	2.5	-	-	-	-	40.3	INICIAL
Colima	17.6	6.7	4.3	5.7	7.5	2.9	-	-	44.7	INTERMEDIO
Querétaro	21.2	7.5	8.6	2.9	7.5	-	-	-	47.6	INTERMEDIO
Guerrero	19.4	8.8	12.9	5.7	-	1.4	-	-	48.2	INTERMEDIO
Jalisco	22.9	7.5	12.9	2.9	-	2.9	-	-	49.0	INTERMEDIO
San Luis Potosí	15.9	5.8	10.7	5.7	7.5	1.4	2.0	-	49.1	AVANZADO
Sonora	19.4	5.8	8.6	2.9	7.5	-	6.0	-	50.2	AVANZADO
Hidalgo	15.9	11.3	2.9	5.7	-	2.0	3.0	-	50.7	AVANZADO
Campeche	5.9	7.5	0.7	5.7	7.5	1.6	2.0	-	50.9	AVANZADO
Distrito Federal	19.4	5.0	2.9	5.7	7.5	1.8	2.0	-	54.3	AVANZADO

NIVEL III. Entidades Federativas en etapa de entrada en vigencia: inicial, intermedia y avanzada. En este Nivel III, las entidades federativas se encuentran en fase de discusión, pre-aprobación, aprobación o discusión de todo el marco normativo básico en materia penal, así como en la creación de las condiciones físicas y materiales para su operación, y el fortalecimiento del capital humano para la Implementación de la Reforma Judicial a nivel institucional con acciones de capacitación. En este sentido, se priorizan aspectos relevantes como normatividad, capacitación, gestión y reorganización institucional, infraestructura, tecnologías de la información y equipamiento, los cuales representan el 85% del peso específico de todos los ejes estratégicos del Nivel III.

Es decir, en este nivel se clasifican a aquellas entidades federativas con normatividad aprobada y en *vacatio legis*, por lo que sus principales esfuerzos se deberán concentrar en capacitación, gestión y reorganización institucional, difusión y transparencia, infraestructura y equipamiento. Esto, para estar en condiciones de comenzar a operar el nuevo sistema de justicia penal y con ello avanzar al Nivel IV.

ESTRATIFICACIÓN DEL NIVEL III

Nivel III	P	N	C	DyT	RI	IyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
Veracruz	2.9	1.7	6.4	5.7	5.0	2.1	-	-	23.9	INICIAL
Tlaxcala	3.5	3.6	11.4	8.6	-	-	-	-	27.1	INICIAL
Tamaulipas	2.4	2.2	11.4	8.6	-	4.3	-	-	28.9	INICIAL
Michoacán	4.4	3.9	2.9	11.4	10.0	-	-	-	32.6	INTERMEDIO
Tabasco	3.8	2.9	17.1	2.9	10.0	4.3	-	-	41.0	AVANZADO
Puebla	3.8	3.2	9.3	11.4	5.0	12.9	-	-	45.6	AVANZADO

NIVEL IV. Entidades Federativas en etapa de operación parcial y total: inicial intermedia y avanzada. En este nivel, las entidades federativas se encuentran en operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para algunos delitos o en cierta parte de su territorio, por lo que las prioridades se concentran en el fortalecimiento y la especialización de la capacitación del capital humano, la gestión y reorganización institucional, el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento y los sistemas de información institucionales, así como la difusión y transparencia. En su conjunto, estos elementos tienen un peso específico del 90% de todos los ejes estratégicos del Nivel IV. En pocas palabras, el proceso de implementación se consolida en esta fase, en aquellas entidades federativas en las que

opera el nuevo sistema de justicia penal en la totalidad del territorio o sólo parcialmente.

Es de resaltar que para el nivel IV, en el que se encuentran clasificadas aquellas entidades federativas que están operando el nuevo sistema de justicia penal en su territorio, aparece subdividido en dos partes. En la primera se encuentran las que no operan en la totalidad de su territorio el nuevo sistema, o bien en las que no todos los delitos están considerados dentro del nuevo sistema de justicia penal. En la otra parte del nivel están aquellas en las que opera en todo su territorio el nuevo sistema.

NIVEL IV-A. Entidades federativas en etapa de operación parcial: inicial, intermedia y avanzada. En esta etapa están clasificados los estados en los que el nuevo sistema de justicia penal está en operación parcialmente, situación que obedece al esquema de gradualidad adoptado por cada entidad federativa. Además de esa característica, se trata de estados que han logrado avances sustantivos en cada uno de los ejes estratégicos de implementación. No obstante, presentan rezagos que atender asociados con la operación total del nuevo sistema.

ESTRATIFICACIÓN DEL NIVEL IV-A: OPERACIÓN PARCIAL

Nivel IV-A	P	N	C	DyT	RI	IyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
Chiapas	3.7	3.9	17.1	6.4	7.5	8.6	-	-	47.2	INICIAL
Oaxaca	2.1	4.2	10.7	8.6	7.5	8.6	6.0	-	47.6	INICIAL
Nuevo León	4.1	4.3	14.3	17.1	7.5	5.4	2.0	-	54.7	INTERMEDIO
Zacatecas	3.2	4.9	17.1	11.4	7.5	8.6	3.0	-	55.7	INTERMEDIO
Durango	3.5	4.7	11.4	14.3	11.3	6.4	6.0	-	57.6	INTERMEDIO
Yucatán	3.8	4.4	17.1	14.3	7.5	7.1	4.0	-	58.3	INTERMEDIO
Guanajuato	3.5	4.4	14.3	17.1	7.5	8.6	6.0	-	61.5	AVANZADO
Baja California	4.1	4.4	14.3	14.3	11.3	8.6	8.0	-	65.0	AVANZADO

NIVEL IV-B. Entidades federativas en etapa de operación total: inicial, intermedia y final. Finalmente, los estados que han implementado en su totalidad la reforma penal de 2008, se clasifican como aquellos en los cuales la consideración será consolidar la implementación e impulsar un proceso de mejora continua de la operación y funcionamiento del nuevo sistema de justicia. En este sentido, para realizar un ejercicio de análisis

sobre el avance en la implementación, por un lado se toma en cuenta la transversalidad e integralidad de las acciones de mejora en cada institución para medir el grado de avance en ese nivel, y por el otro, se observa la simetría en el avance de las acciones y desarrollo institucional de cada operador con respecto a los ejes temáticos.

ESTRATIFICACIÓN DEL NIVEL IV-B: OPERACIÓN TOTAL

Nivel IV-B	P	N	C	DyT	RI	IyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
Morelos	-	4.2	10.7	10.7	12.5	6.1	6.0	-	50.2	INICIAL
Estado de México	-	4.4	12.9	10.7	15.0	5.4	6.0	-	54.4	INTERMEDIO
Chihuahua	-	4.4	12.9	12.9	15.0	8.2	12.0	-	65.4	AVANZADO

En resumen, la clasificación de las entidades federativas por avance en el proceso de implementación es la siguiente:



No obstante, no se puede decir que alguna entidad federativa esté atrasada. El Constituyente Permanente estableció un plazo que vence en 2016 y se calcula que bastan 3 años para que cualquier Estado logre las medidas necesarias para la entrada en vigor del nuevo sistema. Es decir, todas están en tiempo. Además, en algunos casos, la operación del modelo acusatorio ha tenido que sufrir reformas debido a malas prácticas, por lo que el hecho de que se tenga funcionando el sistema no indica necesariamente que sea adecuadamente o que se haya cumplido la meta eficazmente.

Un reporte de seguimiento del proceso de implementación de la Reforma Penal en México, elaborado por Guillermo Zepeda Lecuona y un equipo de investigadores, con apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), en el que se analizaron cinco estados que ya tienen al menos un año de experiencia en la instrumentación del nuevo modelo, a saber: Chihuahua, Oaxaca, Zacatecas, Estado de México y Morelos, muestra, en términos generales, que en los estados analizados ha ocurrido lo siguiente:

- a) Se han instaurado los principios del sistema acusatorio y adversarial tales como equilibrio procesal, intermediación, publicidad, oralidad y presunción de inocencia, entre otros;
- b) Se han logrado progresos notables en lo que se refiere a la intermediación, es decir, en la presencia de los jueces, defensa y ministerios públicos en las audiencias, así como en la publicidad, transparencia, derecho a la defensa, derechos de las víctimas, reducción de los tiempos procesales y presunción de inocencia, entre otros;
- c) Se han documentado buenas prácticas en las áreas de atención temprana, justicia alternativa, supervisión y articulación de política criminal, si bien también áreas de oportunidad especialmente en el diseño de modelos organizacionales y de gestión, y
- d) Se registró un incremento en la capacidad de resolución de casos y esclarecimiento de las investigaciones por parte de las procuradurías, así como una reducción muy significativa en la aplicación de la prisión preventiva.

Sin embargo, por lo que hace al ámbito de prácticas de trabajo en el Ministerio Público, el estudio reporta los siguientes hallazgos y áreas de oportunidad:

- a) En general, la capacidad de respuesta del Ministerio Público se ha incrementado, particularmente en la proporción de asuntos recibidos y concluidos efectivamente mediante el ejercicio de la

- acción penal, la abstención de ejercerla, la aplicación de criterios de oportunidad o alguna salida alternativa;
- b) Subutilización de las facultades discrecionales con que cuenta (criterios de oportunidad, facultad de abstenerse de investigar y archivo provisional), especialmente criterios de oportunidad;
 - c) Las relaciones entre Ministerio Público y Policía Investigadora son heterogéneas, es decir, las investigaciones siguen siendo “de gabinete” o escritorio, desarrolladas principalmente por el Ministerio Público en sus oficinas, aunque se ha documentado una mejor capacitación de la policía (salvo en sus exposiciones y testimonios ante el juez);
 - d) La estructura organizacional y el modelo de gestión no se han transformado en la misma medida y con la misma intensidad que el marco normativo e institucional. No se ha dado paso a una reingeniería en las procuradurías;
 - e) Las prácticas y directrices para la canalización de casos a la justicia alternativa y a la suspensión del procedimiento a prueba son muy heterogéneas en los estados. Todavía no se instituyen plenamente instancias especializadas, con autonomía técnica que brinden atención temprana o inicial de los casos;
 - f) Se constató una rotación del personal muy significativa al darse cambio de gobierno en los estados en los que hubo elecciones. En otros casos, se separó a personal en el que se habían invertido importantes recursos en capacitación para el nuevo sistema;
 - g) Si bien se percibió una mayor capacitación y una mejora significativa de destrezas y competencias para la litigación oral, sigue siendo necesario fortalecer la pericia en el manejo de la teoría del caso, los protocolos de investigación, la argumentación estratégica y reducir la práctica frecuente de leer extensos alegatos y circunloquios, y
 - h) Existen factores que distorsionan el hacer posible la permanencia y promoción del personal de las procuradurías, tales como la politización en la asignación de los nombramientos, rezagos salariales, riesgo de la función y poca estima social y profesional de las actividades relacionadas con la justicia penal.

En el ámbito federal, a la fecha no se tiene aún el tan necesario Código Federal de Procedimientos Penales, cuya discusión legislativa se encuentra en la Cámara de Diputados, como cámara de origen. Tampoco se ha emitido la legislación federal en materia de ejecución de sanciones

penales, lo cual debió ocurrir en junio de 2011, según los artículos transitorios del Decreto de reformas.

El costo de la reforma penal 2008

Una reflexión final. Se dice con frecuencia que la reforma constitucional de 2008 requiere de cuantiosos recursos financieros que México no tiene. No sólo se requieren sistemas de planeación, sino también presupuestos etiquetados para normatividad, gestión y reorganización Institucional, capacitación, difusión, infraestructura, tecnologías de la información y equipamiento, así como para seguimiento y evaluación.

A este respecto, la SETEC elaboró un interesante estudio sobre el costo- beneficio del nuevo Sistema de Justicia Penal en los ámbitos Federal y estatal, que se puede consultar en su página de Internet y además se encuentra en circulación.

El objetivo de ese estudio fue calcular y analizar el costo que implica hacer efectiva la reforma constitucional y valorar si conviene hacerla con base en los beneficios esperados; determinar cuánto cuesta y saber si el costo vale la pena con base en las ganancias sociales (monetizables y no monetizables), que traerá consigo este proyecto tan importante en la vida de este país.

Una vez terminado el estudio los resultados fueron favorables: el costo es menor que el beneficio. Dicho de otra manera, el beneficio supera a los costos de llevar a cabo la reforma penal. Veamos sucintamente los cálculos realizados, tanto para los costos como para los beneficios y la determinación de la viabilidad de la reforma, poniéndolos en una balanza.

Los datos son abundantes y no podrían ser expuestos en este espacio, especialmente por no ser el objeto de esta conferencia. Sin embargo, los datos son notables:

La duración de los procesos será menor, considerando el proceso desde la consignación hasta el dictado de sentencia. Se determinó que en el sistema acusatorio el proceso fue en promedio de 152 días, mientras que la duración media en el sistema mixto fue de 543 días. Se refleja, entonces, una disminución promedio de 391 días bajo el nuevo proceso penal acusatorio y oral, respecto del tradicional o mixto.

Por tanto, si las instituciones utilizan menos recursos, porque el tiempo del proceso es menor, entonces globalmente habría una liberación de recursos del orden de 18 mil 500 millones de pesos en 2012 y de hasta 23 mil 700 millones en 2016, montos que podrían ser transferidos o reorien-

tados al fortalecimiento de las mismas instituciones —los entes u oficinas responsables de justicia alternativa— o de otros programas, por ejemplo, de prevención social del delito o de apoyo a las víctimas.

Es decir, la justicia penal que incorporó nuestro Constituyente Permanente en 2008, con todo y sus áreas de oportunidad, será mejor y más barata, incluso considerando la necesaria inversión en infraestructura, tecnología y capacitación, cuyos presupuestos son cuantiosos por necesidad, además de interminables, pues nunca dejará de necesitarse invertir en capacitación y en equipamiento. Aún así, insisto, son datos alentadores.

Amigas y amigos:

Comencé esta intervención recordando las palabras que escribió Hesíodo sobre la justicia. El libro en el que constan fue escrito hace unos tres mil años. Es uno de los testimonios de cultura occidental más añejos de los que se tenga evidencia y, quizás, el autor más antiguo, después de Homero, del que se pueda saber jamás. Y sin embargo, parece que “Los trabajos y los días” fue escrito ayer, o esta mañana, quizás con estas palabras: “Dios dotó a las bestias de garras y dientes para devorarse entre sí porque no conocen el derecho, la justicia. Al ser humano, en cambio, le dio la justicia, que es el más valioso de los bienes.” Habría que tenerlo presente siempre.

Nos lo dijo Hesíodo y lo han repetido, cada uno con sus palabras, infinidad de intelectuales y sabios de todos los tiempos. De nosotros depende, amigas y amigos, abogados, abogadas, profesores y estudiantes de educación superior, que lo hagamos realidad. Que la justicia, hoy, sea, para cada uno de nosotros, la mejor de las cosas.