

LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Patricia GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La Ley General de Víctimas en el proceso penal acusatorio.* III. *Estrategia institucional: administración y gerencia de los servicios de atención a víctimas.* IV. *Los servicios de justicia a las víctimas en unidades regionales especializadas.* V. *Conclusiones.*

Con la finalidad de enriquecer las perspectivas del enfoque y análisis de la Ley General de Víctimas y la necesaria articulación funcional con el proceso penal acusatorio, analizaremos algunas guías de acción que permitan superar, en materia de víctimas, las deficiencias que aquejan a los procesos de implementación del sistema penal acusatorio en México.

Los datos estadísticos del INEGI muestran objetivamente la cantidad de víctimas que ingresan al sistema de justicia penal, y por tanto, proyectan el ineficiente funcionamiento del proceso penal acusatorio y sus implicaciones prácticas en el derecho de acceso a la justicia y al conocimiento de la verdad que reclaman las víctimas.

El orden metodológico de los temas que abordamos y que se relacionan con la aplicación de la Ley General de Víctimas en el contexto del modelo acusatorio mexicano tiene como estructura una breve introducción, un análisis general de los temas relevan-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

tes de la Ley y su correlación con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En nuestro país es indispensable construir un discurso que penetre en la conciencia ciudadana y provoque un giro hacia el humanismo, en la forma de mirar a las víctimas del sistema de justicia penal y sus múltiples problemas. De ahí nace la idea de plantear algunas líneas estructurales de orientación que quizá puedan ser útiles para solventar las fallas históricas que enfrenta la justicia mexicana en el respeto y cumplimiento de los derechos de las víctimas.

Ciertas carencias del proceso de implementación de este sistema activan la alerta sobre nuevas insuficiencias en los servicios de justicia para víctimas, que deben atenderse oportunamente, con la finalidad de evitar que se vuelvan endémicas. Es por eso que tiene prioridad revisar y analizar la necesidad de crear políticas públicas tendentes a la aplicación eficiente y eficaz de la Ley General de Víctimas en el proceso gradual de implementación del Código Nacional.

I. INTRODUCCIÓN

El colapso de la justicia penal mexicana está enraizado en el anómalo incremento de asuntos penales, difícilmente atendibles por los problemas estructurales y funcionales que padece el sistema inquisitivo vigente en el país.

Esta sobrecarga de casos sin duda hace complicado el éxito que debe tener un derecho penal garantista, que exige de los procedimientos penales, eficacia y eficiencia en la protección de los derechos fundamentales, tanto de víctimas como de imputados.

Una de las grandes deficiencias que experimentan tanto la Procuraduría General de la República como las procuradurías estatales o fiscalías es una política deficiente, en materia de atención a las víctimas del delito. Las quejas sobre denegación de justicia y dilación en la procuración de justicia son tan sólo dos elementos que han permitido documentar los efectos nocivos de

esta práctica institucional en torno a la violación de los derechos de las víctimas en el contexto del proceso penal.

En el ámbito más cotidiano, son nulas las acciones enfocadas en la atención a las víctimas de los delitos por la falta de infraestructura y de recursos humanos especializados y, lo que es más, como lo sugieren los casos en la práctica jurídica, tanto en la investigación como en el proceso penal hay algunas prácticas que afectan tanto los derechos de las víctimas como de sus familiares, prácticas en donde destaca la rotación de las causas y de las averiguaciones previas —ahora carpetas de investigación— entre diferentes Ministerios Públicos, incluso investigaciones que pasan por una decena de policías, y que consecuentemente la información queda dispersa o se pierde ante la falta de un adecuado sistema de gestión e informático que concentren los datos o elementos de prueba valiosos para el esclarecimiento de los hechos.

Esta práctica no sólo genera falta de certeza jurídica y nula posibilidad de la asesoría o coadyuvancia a favor de la víctima, sino principalmente, una falla grave en la posibilidad de análisis y desahogo de material probatorio que oportunamente contribuya al esclarecimiento de los hechos. A lo que debe sumarse el costo que se impone a las víctimas y sus familiares por la dilación del proceso. Habría que agregar también la deficiencia y falta de capacidad instalada de los servicios de atención a víctimas que prestan las agencias del Ministerio Público del orden federal o estatal, tratando de satisfacer las solicitudes y expectativas, tanto de las víctimas como de sus familiares.

En consecuencia, resulta indiscutible que el modelo de justicia acusatorio adecuadamente implementado pueda resolver las descritas fallas funcionales y estructurales; reconocer a las víctimas del delito un protagonismo nunca observado en el derecho procesal penal y resolver una de sus principales preocupaciones, que es garantizar los derechos fundamentales de la víctima; por tanto, una forma de hacerlos efectivos es considerarla parte en el proceso penal, tal como lo dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Debemos recordar que la piedra angular del sistema procesal acusatorio mexicano y, por tanto, de los derechos de los imputados y de las víctimas se encuentra en la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, en tanto que es la legislación secundaria la responsable de precisar los contenidos y desarrollar las fórmulas para la adecuada y efectiva aplicación de los derechos y garantías constitucionales.

Por esa razón, tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas contienen reglas y principios que harán la diferencia en la efectiva aplicación de los derechos sustantivos de las víctimas. Hasta ahora, a pesar de la importancia del tema y de los distintos esfuerzos gubernamentales, debido a las fallas estructurales y funcionales del sistema inquisitivo, siguen como letra muerta en nuestra Constitución.

Es indiscutible que se han logrado acuerdos sobre varios puntos, principalmente en materia normativa, en el cumplimiento y respeto a los derechos de las víctimas que fueron incorporadas a la Ley General de Víctimas. El reto que se presenta es cómo lograr de manera exitosa que herramientas estructurales y organizativas faciliten su desarrollo, establezcan nuevas prácticas y nos enseñen más claramente los verdaderos alcances del modelo democrático.

Una descripción de ciertos tópicos que hasta ahora pueden presentarse en la construcción de un nuevo modelo de organización en los servicios de justicia para las víctimas, se plantea en los párrafos siguientes. El modelo organizacional propuesto consta de dos partes; en la primera, aparece una reflexión sobre la importancia de la estructura que dará vigencia a la Ley General de Víctimas en su vinculación con el proceso penal acusatorio, y, en la segunda, se exponen algunas de las variantes de la estructura organizacional que se recomienda para la operatividad de las reglas y principios del Código Nacional y de la Ley General de Víctimas.

II. LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO

Verdaderamente, el juicio oral constituye una novedad importante en el modelo acusatorio, porque representa el paradigma central en materia de transparencia y publicidad; sin embargo, está lejos de constituir el único cambio estructural y funcional estratégicamente planteado para democratización de las instituciones de justicia penal en México.

El diseño de la nueva etapa de investigación con la decidida intervención de la víctima y el asesor jurídico significa también un cambio radical. Es inexacto pensar que el procedimiento penal se transformará, como se pretende, si a la par no se transforma también radicalmente la manera en que se respetan los derechos de las víctimas.

De los principales problemas a examinar en la aplicación de la Ley General de Víctimas, en congruencia con los lineamientos sustantivos y procesales que regula el Código Nacional de Procedimientos Penales, advertimos entre otros no menos importantes, los siguientes:

- 1) La tendencia a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, lo cual representa uno de los problemas centrales del proceso de instrumentación de la reforma procesal. Ese sistema tiene métodos de trabajo altamente burocratizados, y al que se atribuyen gran parte de los problemas de ineficacia del sistema, así como una marcada tendencia a la corrupción.
- 2) Ausencia de un sistema de gestión integral que abarque las distintas dimensiones del objeto de la Ley General de Víctimas y que evite mediante el expediente electrónico el exceso de trámites y actos innecesarios que afectan el derecho de las víctimas a una justicia pronta.
- 3) Carencia de protocolos especializados por delitos y sus variantes, que impide un verdadero análisis de las características y de las necesidades de cada víctima. El Protocolo

de la Asesoría Jurídica Federal¹ no es un protocolo especializado, sino un documento que describe lineamientos generales a los asesores jurídicos para el desarrollo de sus funciones.

- 4) Separación de los trámites de investigación, de todos aquellos relacionados con la atención y protección a víctimas, en un sistema generalizado de funciones que interactúan para el cumplimiento de los objetivos de la Ley General de Víctimas y que pueden disminuir los espacios para la corrupción mediante el sistema de supervisión y seguimiento de los casos.
- 5) Generación de un sistema de control que regule, supervise, evalúe e informe a la sociedad acerca de la desestimación de los casos de atención, asistencia y protección a víctimas, sobre la base de la aplicación estricta del principio de legalidad.

Una cuestión que nos interesa resaltar como característica general de los procesos de implementación de la reforma procesal tanto del Código Nacional de Procedimiento Penales como de la Ley General de Víctimas es la siguiente: no obstante los problemas y obstáculos de esos procesos, continuamos observando que cada vez muestran un gran vigor; aun cuando el sector de procuración de justicia dedicado a la atención a víctimas es una sección que opone mucha resistencia al cambio y donde los procesos de modernización han tenido tradicionalmente escaso impacto.

Por lo tanto, a pesar de los problemas que actualmente enfrentan los procesos de implementación del Código Nacional y de la Ley General de Víctimas, la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 sigue siendo un proyecto nacional, capaz de continuar generando expectativas de muchas personas e instituciones,

¹ *Protocolo de la Asesoría Jurídica Federal*, Sistema de Justicia Penal Acusatorio, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, México, Talleres Gráficos de México, febrero de 2015.

probablemente porque se trata de un proyecto que tiene ideas claras y que proyecta imágenes muy concretas de respeto a los derechos fundamentales de las víctimas e imputados concentrados en un modelo distinto al vigente.

La posibilidad de que los procesos de implementación se sustenten en la demostración de experiencias entre los diversos estados de la República y del sistema penal federal, tanto las exitosas como las negativas, y de que las propuestas técnicas acerca de cómo abordar los desafíos de la implementación sean también compartidas por una comunidad integral de organizaciones sociales y académicas a nivel nacional, constituye una expectativa concreta, que contribuiría mucho a mejorar los resultados de este proceso de reforma. Será la tarea más relevante, porque implica:

- a) Que a partir del conjunto de trabajos nacionales se pueden identificar los problemas más urgentes y comunes en la implementación de los procesos de las distintas dimensiones que contienen la Ley General de Víctimas.
- b) La elaboración de una agenda nacional que con esos trabajos convoque a los actores implicados —agentes del Ministerio Público, fiscales, policías, peritos, personal especializado de víctimas— a un proceso de análisis de los problemas, desde la sociedad y la academia, sobre todo para la identificación de los problemas y la proposición de respuestas para la implementación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, en concordancia con el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- c) Una oportunidad para aportar soluciones interesantes es la experiencia de las entidades federativas, como Chihuahua, Oaxaca, Nuevo León, Durango, Baja California y Zacatecas, que han logrado algunas buenas prácticas replicables en el resto del territorio nacional, debido principalmente a su ya amplia experiencia en la aplicación del proceso penal acusatorio.

Ahora bien, el cumplimiento de los derechos, principios y reglas de la Ley General de Víctimas, asociado al proceso penal acusatorio, encontrará éxito siempre y cuando la autoridad además tenga la capacidad de intercambiar experiencias con las organizaciones civiles dedicadas al estudio, atención y asistencia de víctimas; también cuando logre impulsar liderazgos y experiencias que trasciendan las fronteras de lo exclusivamente gubernamental.

Algo similar debe ocurrir con el proceso de implementación, que exige al aparato gubernamental evaluar y revisar hasta qué punto los cambios esperados en los objetivos que plantea la Ley General de Víctimas se producirán en concordancia con la instrumentación del Código Nacional de Procedimientos Penales, y hasta qué punto se verán frustrados. La respuesta a estas interrogantes requiere definir una forma de conocer y medir los cambios esperados y las debilidades del proceso de implementación en materia de derechos de víctimas.

En este contexto, es oportuno recordar lo que menciona Álvaro Ferrandino,² en el sentido de que en el proceso de transformación de la justicia, el elemento menos complejo para la reforma es el del cambio de legislación. Sostiene que existe la tendencia de creer que la promulgación legislativa es ya el cambio, cuando en realidad se trata del inicio, de la definición de la ruta de los procesos transformadores de la justicia penal. Sin embargo, menciona que hay tres niveles que operan y tienen sus implicaciones en lo que se refiere a los cambios reales.

En este orden, Ferrandino explica que a la promulgación legislativa le corresponde la definición y toma de decisiones político-criminales que en su caso realizan los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Afirma que el segundo nivel tiene como finalidad el desarrollo de actos e instituciones que comprende el diseño, implementación y toma de decisiones, en los aspectos es-

² Ferrandino, Álvaro, “Reformas para facilitar el acceso a la justicia”, *Justicia y Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Gobierno de Chile-Ministerio de Justicia, 2003, p. 33.

tructurales y funcionales de las entidades a cargo de la aplicación de la ley y de las organizaciones civiles o privadas que contribuyen en dicha implementación.

Por último, el autor destaca como tercer nivel el cambio cultural, que se caracteriza por la transformación de enfoques, actitudes y hábitos sobre la forma de ejecutar, aplicar y asimilar los contenidos legislativos y las transformaciones estructurales e institucionales que éste conlleva. Concluye que los tres niveles tienen relaciones de mutua influencia, ya sea en función de impulsar o interrumpir el cambio.

Evidentemente, nuestro país puede ubicarse en el primer nivel, que proyecta únicamente la promulgación legislativa, y tiene en curso la creación de actos e instituciones derivados de la Ley General de Víctimas, asociados a las reformas procesales que en la materia contempla el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Aspiramos a la coherencia como característica que debería marcar la relación entre ley, acto institucional y cultura, como acertadamente lo destaca Ferrandino en el citado artículo. Y como bien lo subraya, el fenómeno más frecuente es la desalineación: la ley por un lado, los actos e instituciones por el otro, y no digamos la cultura institucional. Esto genera serias contradicciones tanto en el diseño como en la implementación de los cambios, por lo que resulta natural que en algún momento las iniciativas queden paralizadas con todo el desperdicio de esfuerzos que implica.

Es por esa razón que varios de los procesos de transformación quedan en la mera promulgación legislativa. Se convierten en ley muerta al intentar aplicarse en la práctica jurídica, y otros llegan a concretarse en actos e instituciones. Dentro de este segundo nivel actualmente se encuentra la aplicación de la Ley General de Víctimas, que avanza bajo la estrategia de un Sistema Nacional de Víctimas. Únicamente habría que revisar si los actos e instituciones creados son los idóneos para el funcionamiento adecuado de los servicios de atención, asistencia y protección a

las víctimas y si realmente son coherentes, congruentes y consistentes con los fines y objetivos de la ley aprobada.

Por tanto, en ese contexto debemos replantear en sus diversas dimensiones un cambio real en las prácticas del sistema procesal penal, orientado a determinar cómo funciona el sistema en materia de víctimas de los diversos casos que conoce. Estas nuevas prácticas, a su vez, darán cuenta del nuevo paradigma que manifiesta —o se supone, al menos, que expresa— los valores que han sido planteados comúnmente como objetivos finales de la Ley General de Víctimas.

III. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL: ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Resulta indispensable poseer un marco cognitivo para entender y situar la importancia política de una estrategia sobre la administración y gerencia de servicios a la víctima del delito. Es igualmente relevante tener claridad sobre la forma en que tal diseño se aplicará. Por ese motivo, vale la pena preguntarse: ¿son suficientes las reformas normativas para cambiar el funcionamiento del sistema penal a favor de las víctimas?, ¿en qué medida?, y ¿en qué áreas del sistema deben producirse los cambios?

Es indiscutible que esos cambios son de extrema importancia, pero insuficientes. Al respecto, ya se ha expresado:³

Precisamente es la eficacia de las normas lo que en nuestros países resulta cuestionado en la práctica. La endeblez del Estado de derecho consiste en que los derechos de cada ciudadano —declarados en textos constitucionales minuciosos y leyes abundantes— no están garantizados. Y constatamos que no lo están cuando alguien acude a la justicia, para asegurar que sus derechos sean respetados, y no lo logra.

³ Pásara, Luis, *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 2.

A la luz de nuestra experiencia, el funcionamiento adecuado de la institución del Ministerio Público es de la mayor relevancia e interés para el eficaz ejercicio de los derechos de las víctimas, al amparo de los nuevos actos e instituciones determinados en la Ley General de Víctimas. La estrategia institucional dependerá de los objetivos y mecanismos que se adopten en dicha institución, para facilitar el acceso a la justicia en un entorno organizacional adecuado, e indudablemente responderán también a las expectativas de la comunidad acerca de la justicia que quisieran tener.

Consecuentemente, para que sean efectivas las áreas de atención a víctimas del delito, dentro o fuera de la estructura del Ministerio Público, debe darse una adecuada articulación de los siguientes elementos: las expectativas de las víctimas sobre la justicia asociadas a los objetivos institucionales, el marco legal, los procesos y la estructura de las oficinas destinadas a brindar los servicios de justicia. Si éstas no responden a los procesos que incumbe ejecutar o éstos no guardan consonancia con el marco legal definido, los propósitos institucionales o las expectativas que su comunidad tiene acerca de la justicia para víctimas, se produce un desajuste que menoscaba la efectividad del trabajo institucional o, al menos, la percepción ciudadana sobre ese trabajo.

La búsqueda permanente de esta articulación en las estructuras administrativas no debe ser un concepto estático, que dependa únicamente de los objetivos o del marco legal que proporciona la Ley General de Víctimas, sino que debe ser el resultado de una eficaz organización en la que incidan, permanente y simultáneamente, diferentes aspectos asociados al proceso penal acusatorio. Por esa razón, el diseño y planificación del modelo estructural de las áreas de atención a víctimas del delito es una cuestión fundamental.

Esto que afirmo es particularmente relevante, porque reflexionar sobre el modelo estructural no implica una disquisición de carácter técnico de la cual pudieran sentirse ajenos los propios agentes del Ministerio Público y los especialistas en atención a

víctimas. Debería ser el producto de una interacción multidisciplinaria, en la medida en que intervienen diferentes servidores públicos, cada uno con sus propias especificidades en el proceso penal.

La citada interacción debe estar enmarcada en una primera estructura, que comprende la forma en que se organizan e interactúan entre sí y con las víctimas, que depende —como en cualquier organización— de los procesos interpretados en un sentido holístico dentro del procedimiento penal, integrados por secuencias organizadas de actividades, sin constreñirlas sólo a la perspectiva jurídica en la que actúan, dentro de las cuales los valores cobran sentido, porque están inmersos en los principios que incorpora la Ley General de Víctimas, cuando expresamente refiere que los mecanismos, medidas y procedimientos serán diseñados, implementados y evaluados de acuerdo con los principios.

El más importante de estos principios es el que se refiere a la dignidad como derecho fundamental, base y condición de todos, que mira a la persona como titular y sujeto de derechos; por tanto, a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares.

A su vez, el contexto descrito se encuentra atravesado por los procesos de trabajo y la estructura que sirve para el cumplimiento de los restantes principios que constituyen un límite para las autoridades. Principalmente a las actividades que implican cómo se maneja la información de las víctimas, cómo ejercen sus derechos frente a la institución gubernamental, qué concepción de servicios de justicia se impulsan, qué áreas de atención a víctimas tienen conceptos como la innovación y qué valor se le da al tiempo de estos procesos.

Recientemente hemos visto renovaciones en algunos tópicos, sobre todo en materia normativa y en la conceptualización sobre los objetivos de la Ley General de Víctimas, lo que conduce necesariamente a definir un papel más activo de las oficinas o unidades de atención a víctimas de las procuradurías o fiscalías del Ministerio Público. En otras palabras, transformar sus estructu-

ras a partir de una eficaz administración y gerencia institucional. Aunque se han dado cambios normativos relevantes para los servicios de justicia a las víctimas, el modelo estructural difícilmente ha logrado cambiar para armonizar con los objetivos de la nueva Ley y del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Los motivos de este obstáculo de tipo organizacional están asociados a un aspecto técnico, y otro de orden cultural. Hasta el momento nuestros servicios de atención a víctimas en el Ministerio Público federal o estatal se han mantenido relativamente impermeables a la introducción de los conceptos de administración y gerencia basados en equipos especializados, distintos de los agentes del Ministerio Público, fiscales o policías y autodirigidos hacia objetivos específicos que hagan vigente la Ley General.

Aún estamos creando el modelo que reemplace al viejo paradigma, porque pocos de los elementos novedosos de la administración y de la gerencia han llegado a las estructuras del Ministerio Público en lo referente a la atención a víctimas. En otros países hay un creciente número de profesionales de otras disciplinas ajenas al mundo jurídico que integran las estructuras y brindan inmediatamente los servicios de protección (psicológicos, médicos, laborales y de cualquier otra índole), dirigidos a la reparación integral del daño a favor de las víctimas del delito.

La aplicación efectiva de todos los beneficios que derivan de la Ley General de Víctimas en el caso mexicano requiere de un modelo estructural y funcional que permita la separación de funciones entre las instituciones y actos previstos en la citada ley; con la estructura y el funcionamiento de las agencias del Ministerio Público o de los fiscales. Sin duda, tiene capital importancia generar un sistema de gestión que logre la detección temprana de obstáculos que impedirán el rápido acceso a la justicia de las víctimas o que identifiquen oportunamente los conflictos que puedan surgir entre aquéllas y la institución de la asesoría jurídica de víctimas. Estos imponderables ya han sido motivo de análisis en otras experiencias nacionales de Latinoamérica, como a continuación lo señalamos.

Al respecto, ha mencionado Rafael Blanco⁴ que en la reforma procesal chilena se partió por

...descartar un nuevo órgano a cargo de la defensoría de las víctimas. Sería un error mayúsculo instalar un ente distinto a la Fiscalía a cargo de este tema. El primer problema que se generaría se vincula con la enorme complejidad que genera para el desarrollo del proceso penal el sumar más actores en cada etapa y en cada audiencia. Ello trae aparejado burocracia y probablemente una mayor lentitud del proceso.

Es cierto que la realidad chilena es distinta a la mexicana; sin embargo, la opinión transcrita tiene correspondencia con lo que suele ocurrir en la burocracia mexicana: lentitud y complejos trámites administrativos se hacen presentes en las agencias del Ministerio Público cuando las víctimas son canalizadas al personal especializado que proporcionará asistencia psicológica, médica, educativa o laboral. Aunque el fiscal o agente del Ministerio Público tiene a su cargo la dirección jurídica y administrativa de los casos, las relaciones de colaboración del personal especializado de víctimas deterioran el cumplimiento eficiente de funciones destinadas a proteger los derechos de las víctimas, porque emergen los procesos burocráticos que ponen en marcha la victimización institucional.

El Ministerio Público y la nueva institución de Asesoría Jurídica de Víctimas, aunque tienen facultades destinadas a lograr un objetivo común durante el desarrollo de actividades tendentes a la atención y asistencia a las víctimas, la separación en cuanto estructura y funcionamiento de ambas instituciones juega un papel relevante en los resultados de eficiencia esperados.

Las relaciones entre ambas instituciones sin controles ni procesos representan un grave riesgo para el adecuado funcionamiento del proceso penal acusatorio y de los servicios de justicia

⁴ Alvelar, Soledad y Blanco, Rafael, *Diálogos sobre la reforma procesal penal*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado-Talleres de CyC Impresores Ltda, 2010.

a favor de las víctimas. El problema radica en las facultades del asesor de víctimas y el agente del Ministerio Público que comparten para atender las necesidades de la víctima del delito. Indefectiblemente entrarán en conflicto si no se trazan los nuevos procesos que delimiten esas facultades, respetando la dirección y conducción jurídica de la investigación a cargo del órgano persecutor del delito.

Algunos mecanismos de instalación de estos nuevos servicios a la víctima tendrán que desarrollarse para cohesionar e identificar el modelo organizacional que facilite el cumplimiento de sus respectivas obligaciones dentro del sistema penal acusatorio, con la finalidad de que tanto el Ministerio Público como la Asesoría Jurídica de Víctimas funden un adecuado mecanismo garantizador de los derechos de las víctimas del delito. De lo contrario, la burocracia y la lentitud asfixiarán cualquier esfuerzo de ambas instituciones, violando los principios de celeridad y seguridad jurídica en detrimento de las víctimas del delito.

Como una política pública adecuada hay que eliminar cualquier posibilidad de generar falsas expectativas en torno a la capacidad de la institución del Ministerio Público y de la Asesoría Jurídica de Víctimas, al proporcionar los servicios de justicia a las víctimas del delito.

Lo ideal sería aplicar métodos de análisis para la solución de problemas que se presenten durante el desarrollo del proceso penal acusatorio. Tendría como exclusiva finalidad rediseñar o crear nuevos procesos tendentes a proporcionar un servicio eficiente y rápido a las víctimas directas e indirectas. Una forma de lograrlo es partir de un modelo organizacional flexible, que permita delinear con precisión las funciones y relaciones de colaboración del asesor jurídico de víctimas con el Ministerio Público, creando equipos de trabajo coordinados con nuevas estructuras y procesos.

Corresponde entonces reforzar y no dificultar el rol que cumple el Ministerio Público en materia de protección y representación de las víctimas. Conceptualmente, su papel de persecución

penal como obligación constitucional derivada del artículo 21 constitucional supone además atender los intereses de la víctima de una manera relevante, empleando un modelo de atención y asistencia de víctimas situado en las propias estructuras del Ministerio Público. Por supuesto, considerarlo impone la necesidad de realizar las modificaciones necesarias en la estructura orgánica de la institución, que permitan dar cuenta del trabajo y de un nuevo esquema presupuestal que claramente reflejen la posibilidad real de cumplir con los nuevos actos e instituciones que ha creado la Ley General de Víctimas.

Seguramente los pasos a seguir para el cumplimiento de la citada Ley giran en torno al diseño organizacional del modelo de atención a víctimas, que permita replantear el modelo tradicional, con el objetivo de impedir que se lesionen los derechos de las víctimas por estrategias distintas o contradictorias y puntos de vista diferentes, entre fiscales y asesores jurídicos. Un modelo estructural que eficazmente brinde servicios de justicia a las víctimas y que esté basado en los procesos.

Por otro lado, la defensa técnica de los derechos de las víctimas no se circunscribe a las destrezas de quien la ejerza. Se hace indispensable además que el asesor jurídico cuente con los recursos institucionales suficientes para su adecuado desempeño. Es importante que la defensa de estos derechos tenga un apoyo específico para llevar a cabo las tareas de investigación que se requieren y la asistencia y orientación legal eficiente a las víctimas. Desde luego, el sentido de la defensa técnica de los derechos de éstas se entiende mejor si se le considera como una función autónoma respecto del Ministerio Público, pero cohesionada mediante procesos guiados por las actividades procesales a realizar por el fiscal.

Sin embargo, los procesos con una amplia perspectiva determinarán el cómo deben ejecutarse los trámites y servicios de calidad, que la institución del Ministerio Público constitucionalmente está obligada a brindar a las víctimas del delito, con aceptables estándares de eficiencia.

De ahí que tanto los fiscales como el personal especializado del área de atención a víctimas, con la cooperación de la Asesoría Jurídica de Víctimas, deben participar en un proyecto de transformación estructural que genere una nueva cultura en la que conceptos como la planeación, el desarrollo integral y compartido, así como la responsabilidad, tengan un nuevo significado.

En ese proyecto el asesor jurídico desarrollará en forma coherente con el agente del Ministerio Público o fiscal, aquellas funciones autónomas que derivan del artículo 125 de la Ley General de Víctimas, donde se le indica cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Procurar hacer efectivos cada uno de los derechos y garantías de la víctima, en especial el derecho a la protección, la verdad, la justicia y a la reparación integral;

II. Brindar a la víctima información clara, accesible y oportuna sobre los derechos, garantías, mecanismos y procedimientos que reconoce esta Ley;

III. Asesorar y asistir a las víctimas en todo acto o procedimiento ante la autoridad;

IV. Formular denuncias o querrelas;

V. Representar a la víctima en todo procedimiento penal;

VI. Informar y asesorar a la víctima sobre las medidas alternativas de resolución de conflictos, y velar por que las mismas se realicen en estricto respeto de los principios que sustentan la justicia restaurativa, en especial, la voluntariedad, y

VII. Vigilar la efectiva protección y goce de los derechos de las víctimas en las actuaciones del Ministerio Público en todas y cada una de las etapas del procedimiento penal y, cuando lo amerite, suplir las deficiencias de éste ante la autoridad jurisdiccional correspondiente cuando el Asesor Jurídico de las Víctimas considere que no se vela efectivamente por la tutela de los derechos de las víctimas por parte del Ministerio Público.

Por otra parte, la víctima tiene el derecho a nombrar un Asesor Jurídico el cual elegirá libremente desde el momento de su ingreso al Registro. En caso de no contar con abogado particular, la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Víctimas deberá

nombrarle uno a través de la Asesoría Jurídica Federal. Lo propio harán las entidades federativas mediante la respectiva Comisión Estatal. La víctima al igual que el imputado, tiene el derecho de que su abogado comparezca a todos los actos en los que sea requerida.

La Ley General determina que el servicio que brinde el asesor jurídico es gratuito y que se prestará a todas las víctimas que quieran o no pueden contratar a un abogado particular, y en especial a las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos; los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges; los trabajadores eventuales o subempleados; los indígenas, y las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

En síntesis, necesitamos, sin renunciar a la seguridad jurídica, proyectos de reingeniería para adaptar estas instituciones a las estructuras derivadas de la Ley General de Víctimas. Para las nuevas tareas, por otro lado, se requiere de la instalación de sistemas informáticos y del personal especializado que los opere para lograr des-formalizar principalmente la actividad de investigación penal, en la que intervienen la víctima y el asesor jurídico, desligando todos los actos procesales y administrativos de formalismos y limitaciones operativas, propias de la ritualidad judicial observada en el sistema inquisitivo mexicano.

Pues bien, incorporar en la institución del Ministerio Público la estructura que integre por regiones en cada entidad federativa unidades especializadas de atención y protección a víctimas del delito resuelve varias problemáticas insuperables hasta el momento en el sistema tradicional. En teoría, las citadas unidades desarrollarían métodos de trabajos nuevos, mucho más orientados a la eficacia de los casos tratados y a la eficiencia de sus integrantes, pues permiten que por la dinámica y flexibilidad de sus procesos, el personal especializado cumpla exclusivamente con sus tareas sustantivas de atención y protección a los derechos de las víctimas del delito.

IV. LOS SERVICIOS DE JUSTICIA A LAS VÍCTIMAS EN UNIDADES REGIONALES ESPECIALIZADAS

El contorno de un modelo recomendable para alcanzar eficiencia y eficacia en las áreas dedicadas a los servicios de las víctimas del delito y que proporciona amplias posibilidades de interactuar en equipos coordinados —personal especializado, policías y fiscales—, debería insertarse en la estructura del Ministerio Público, dando operatividad en forma paralela a las funciones de investigación y del proceso penal, con el propósito de que se agoten las expectativas del nuevo paradigma del proceso penal, que además deberá insertarse en el andamiaje jurídico que deriva de los actos e instituciones de la Ley General de Víctimas.

Desde luego, siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, para que las reformas procesales a favor de víctimas logren insertarse en el mundo real y provoquen una transformación en la calidad de la justicia penal; la estructura más recomendable es la que integre unidades regionales especializadas en atención y protección a víctimas del delito. Las citadas unidades concentrarían las diversas funciones de atención, asistencia y protección de víctimas, vinculadas a los servicios de la Asesoría Jurídica de Víctimas y a las funciones del agente del Ministerio Público o fiscal.

El mencionado esquema organizacional y de trabajo conduciría a mejorar los procesos institucionales tendentes a dar cumplimiento a los objetivos de la Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, que son de observancia general en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo tercero, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Éste es uno de los temas más interesantes en el camino hacia un nuevo modelo estructural para la atención de las víctimas durante los diversos actos que integran el proceso penal acusatorio, e indefectiblemente conforman un mecanismo de protección de las reglas y principios que contiene la citada Ley a favor de los

derechos de las víctimas. A lo que debemos agregar que éste es uno de los ejes del cambio de paradigma en el proceso penal acusatorio, orientado a establecer unidades administradas en común, que hagan frente caso por caso a la demanda de acceso a la justicia a las víctimas del delito.

Aunque el mencionado sistema nacional constituye la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas, requiere para su efectividad del respaldo de una estructura organizacional y operativa integral en cada una de las fiscalías o procuradurías estatales, que materialice los derechos y servicios de las víctimas que describe la Ley General. Esa estructura serían precisamente las unidades regionales especializadas de atención y protección a las víctimas.

Una nueva estructura diseñada en *unidades* y con sus respectivos procesos constituye el más importante de los ejes del cambio de paradigma a favor de las víctimas en el proceso penal acusatorio, que además de las condiciones estrictamente económicas influyan en la capacidad del Ministerio Público y de las comisiones estatales ejecutivas⁵, para producir servicios de calidad en forma eficiente, mejorando sustancialmente de este modo, la justicia penal mexicana.

Su estructura organizacional estaría conformada de oficinas o departamentos sectorizados de acuerdo con el servicio que brinden: médico, psicológico, jurídico, de gestión, trabajo social, entre otros, que desarrollen y cumplan con los objetivos trazados en la Ley General, debido a que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, de acuerdo con esta Ley, solamente marca las políticas públicas a seguir, indicando que tiene por objeto

...proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protec-

⁵ Las comisiones estatales ejecutivas, de acuerdo con la Ley General de Víctimas, son aquellas instituciones que integran el Sistema Nacional de Asistencia a Víctimas.

ción, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

Lo que significa que es indispensable crear instituciones dedicadas a proporcionar los servicios de justicia a las víctimas. Por tanto, habrá que integrar equipos multidisciplinarios que cumplan con éstos, mediante criterios uniformes previamente definidos, que desarrollen los planes, programas, proyectos y las acciones institucionales e interinstitucionales propuestas por el Sistema Nacional de Atención a Víctimas. De esto depende la aplicación efectiva y el respeto sin condiciones a los derechos humanos en el debido proceso penal, que constituye una parte necesaria de la búsqueda de la verdad, debido a que nuestro sistema constitucional de derecho en el marco del sistema acusatorio no acepta cortapisas.

El aludido Sistema Nacional está constituido por “todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno del Distrito Federal y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas...”; sin embargo, las descritas instituciones deben tener un modelo de organización estructural que les permita realizar con toda oportunidad, eficiencia y eficacia, las citadas actividades en un entorno de cooperación con las agencias u oficinas del Ministerio Público o de las fiscalías.

Para garantizar que esas instituciones y entidades públicas a que se refiere la Ley General de Víctimas cumplan con las obligaciones de asegurar los derechos de las víctimas antes, durante y después del desarrollo del proceso penal, implica, sin duda, la instalación del mencionado modelo estructural de las unidades especializadas para el manejo común de los servicios de calidad a las víctimas, modelo que hará énfasis en la definición de la forma como operará la atención de los casos mediante un sistema de gestión especializado, que incluya todos los servicios de justi-

cia debidamente articulados a las diversas actividades procesales, que habrán de llevarse a cabo por el agente del Ministerio Público o fiscal y el asesor jurídico.

Al crearse unidades especializadas de servicios comunes —bajo supervisión de la Comisión Ejecutiva—, la nueva estructura que integren debe contemplar equipos multidisciplinarios destinados a garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los derechos, garantías, mecanismos, procedimientos y servicios que establece la Ley General. El modelo estructural y funcional que propongo operaría mediante una línea de mando horizontal, con una visión de servicios integral, a fin de replantear los esquemas tradicionales de atención a las víctimas y flexibilizar los servicios consagrados en la Ley General.

Debemos añadir que la nueva estructura organizacional requiere, para operar eficientemente, de un profesional: el administrador de los servicios de justicia para víctimas, cuya función primordial debería enfocarse a proveer lo necesario a las oficinas cuya operación administraría. Dichas oficinas tendrían que dar cumplimiento a los mecanismos de asistencia, apoyo y protección de los derechos de las víctimas, excepto el Fondo, la Asesoría Jurídica y el Registro de Víctimas, que aparecen ligados al funcionamiento de la comisión estatal ejecutiva, siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional.

Los servicios jurídicos, sociales, psicológicos y de salud son algunos de los beneficios que deben concentrarse en las unidades regionales de atención a víctimas, a disposición de un sector de víctimas del delito. No hay aún capacidad para atender todo el universo de personas debido generalmente a dos causas fundamentales: las limitaciones presupuestarias y la falta de personal especializado. Se recomienda entonces desarrollar los procesos y parámetros para que las víctimas sean elegibles y tengan acceso a estos servicios desde el aparato gubernamental. El resto de víctimas elegibles pueden colocarse en una conjunción de los servicios que brinda el Estado con la instalación de una red nacional de atención a víctimas respaldada por las organizaciones civiles nacionales e internacionales. La red, enclavada en un modelo de

atención de víctimas que esté disponible para que en cualquier momento pueda encargarse de cubrir las necesidades de las personas desde una perspectiva integral.

Paralelamente, en las unidades regionales de atención a víctimas dentro de los servicios jurídicos y psicológicos, las víctimas deben recibir apoyo en su calidad de testigos o intervinientes en el proceso penal, no sin antes desarrollar un sistema asequible y oportuno que brinde en algunos casos servicios de protección y activamente procure la seguridad de quienes deben intervenir en las audiencias.

Las políticas de atención a víctimas deben ser también objeto de un diseño integral de protocolos de atención para asegurar el acceso de todas las personas a la gama de servicios que el Ministerio Público y la comisión estatal o federal proporcione directamente o los que estas entidades gestionen en otras instancias de gobierno. Es vital diseñar los protocolos para el contacto inicial de la víctima con la autoridad, mediante un módulo de atención articulado a las actividades de investigación del fiscal o agente del Ministerio Público. No deben faltar en este primer contacto la prestación de servicios jurídicos, de trabajo social y la atención psicológica o médica.

Aunque todos y todas tenemos la certeza indiscutible de que las entidades de la justicia penal en México se encuentran frecuentemente limitadas de recursos humanos, financieros y materiales, los servicios en el primer contacto son básicos, y deben cubrirse presupuestalmente. De ahí la importancia de que los actos e instituciones de la Ley General de Víctimas aprueben los recursos necesarios que los soporten. El factor presupuestario puede convertirse en la excusa del estancamiento y déficit de la prestación de los servicios de justicia a las víctimas. La simple voluntad política⁶ podría superar todos estos obstáculos para hacer

⁶ El gobierno del estado de Chihuahua en su Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 incorporó recursos sin precedentes para la integración de unidades especializadas de atención a víctimas, en el contexto del sistema penal acusatorio, creando un fondo para brindar algunos servicios a las víctimas del delito.

realidad el ambicioso e innovador Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

La citada Ley General establece que para garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los derechos, garantías, mecanismos, procedimientos y servicios, el gobierno federal contará con un fondo, una asesoría jurídica y un registro de víctimas, los cuales operarán a través de las instancias correspondientes, para la atención a víctimas.

En las entidades federativas prevalece en consecuencia la obligación de crear la institución de la Asesoría Jurídica de Víctimas, y será, del mismo modo, un órgano dependiente de la Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas, como lo ordena la Ley General, gozará de independencia técnica y operativa para ejercer las mismas funciones que en el sistema penal federal. Obviamente, estará integrada por asesores jurídicos de víctimas, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos.

El Ministerio Público, junto al personal especializado en materia de víctimas, deberá articular todos los esfuerzos al cumplimiento del artículo 7o. de la Ley General de Víctimas, que describe los derechos de las víctimas. La aplicación e implementación de la Asesoría Jurídica de Víctimas exige de instalaciones, recursos materiales y humanos adecuados para el funcionamiento idealmente eficiente tanto de sus integrantes como del Ministerio Público y de los fiscales, lo cual será posible si cuentan con el respaldo de un presupuesto propio, separado y permanentemente actualizado, de una entidad y volumen mucho mayor al estrecho y deficitario que hoy por hoy en la actualidad manejan las procuradurías o fiscalías en las entidades federativas. De lo contrario, todo lo regulado en la Ley General de Víctimas estará destinado al fracaso.

Otro componente de extrema relevancia está en la creación de los procesos de intercomunicación que habrán de plantearse entre el personal especializado de víctimas y el asesor jurídico con los policías, peritos y agentes del Ministerio Público o fiscales.

Estos procesos son mecanismos seguros para garantizar que el derecho de acceso a la justicia sea materializado como el derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que aseguren a la víctima del delito el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, mediante una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos, que sea realizada con la diligencia debida y dirigida al enjuiciamiento y sanción de los autores, con el respeto al debido proceso y el objetivo claro de que la víctima obtenga una reparación integral por los daños sufridos.

En tales condiciones, la administración de cualquier institución penal dedicada a las víctimas deberá contemplar un constante monitoreo de elementos de medición que describan con propiedad la mayor variedad posible de actuaciones, eventos, opiniones, resultados, obstáculos, que se relacionen con las tareas de atención, asistencia y protección a las víctimas del delito. Sabemos que esa medición no se hará por el creciente interés de los servidores públicos en conocer las repercusiones de su labor, sino más bien por la progresiva atención que la sociedad presta a la forma como se generan mecanismos de acceso a la justicia de las víctimas, tanto por la ingente cantidad de recursos públicos que se consumen en dicha actividad como por la necesidad de seguridad jurídica.

Por ello, resulta indispensable un sistema de evaluación y rendición de cuentas con sus respectivos indicadores de desempeño y de resultados en la actividad cotidiana de los servidores públicos adscritos a las unidades regionales de atención a víctimas y en su conjunto de las instituciones encargadas de la aplicación de la Ley General. Un instrumento eficaz para medir mediante indicadores debe insertarse en un diseño institucional operado mediante tecnologías de la información, en el que se apliquen los protocolos de actuación mínima, que traduzcan las labores diarias realizadas por los funcionarios en el cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas.

El sistema de análisis, evaluación y seguimiento de los servicios de justicia proporcionados a las víctimas del delito permitiría acercarnos más certeramente a soluciones de posibles problemas que surjan y que estén relacionados con la imagen y divulgación de resultados o, incluso, verificar alguna manipulación de información sobre las medidas empleadas en la protección de los derechos de la víctima, durante el desarrollo del proceso penal acusatorio.

V. CONCLUSIONES

Es inaplazable realizar una investigación empírica y documental que desarrollen conjuntamente las instituciones académicas y las organizaciones civiles especializadas en víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos para aportar ideas que conduzcan al adecuado funcionamiento de las áreas de atención a víctimas del delito.

La investigación como una iniciativa independiente recurriría a una metodología sencilla, tendente a obtener datos precisos y claros en torno a los avances, cambios y obstáculos que presenta la aplicación de la Ley General de Víctimas, en el proceso gradual de implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales. Del conjunto de instrumentos integrantes de la metodología utilizada para esa finalidad, las instituciones académicas y las organizaciones civiles elaborarían un informe que dé cuenta de los datos incontrovertibles obtenidos. Con esto se fortalecen los procesos de implementación y se replantean las políticas públicas adecuadas para el éxito de la reforma procesal a favor de las víctimas y del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

Aquí adquiere singular importancia el concepto de acceso a la justicia, especialmente en relación con las condiciones de igualdad en que los ciudadanos deben ser tratados en las unidades regionales de atención a víctimas. También alcanza el tema una especial dimensión cuando se demanda un rol más compro-

metido de las instituciones de justicia del Estado, dirigido a procurar que los conflictos penales en su mayoría sean solucionados mediante procedimientos alternativos —que a su vez disminuyan la prisión preventiva—, obteniendo soluciones adecuadas y satisfactorias en un tiempo menor y con bajos costos para las víctimas.

Este concepto de acceso a la justicia vinculado a la justicia penal alternativa está basado en una política pública, que proporciona a la víctima del delito una tutela jurídica de calidad, que evita y reduce el tiempo de la etapa inicial de investigación en el proceso penal acusatorio, de manera que la tutela jurídica de los derechos sería más efectiva. El objetivo estratégico de la investigación estaría enfocado en la creación de mecanismos que mejoren el acceso a la justicia de víctimas directas e indirectas, en las áreas respectivas de las fiscalías generales, procuradurías, en el comité ejecutivo estatal de atención a víctimas de las entidades federativas y en los centros de justicia penal alternativa.

Sumando la investigación propuesta, aquel modelo de gestión que facilite la operatividad de las áreas de atención a víctimas, con el propósito de otorgar la mayor rapidez posible a los trámites, con la adopción de mecanismos procedimentales más flexibles, económicos y expeditos, destinados a cumplir con los derechos de las víctimas. Estos aspectos a tratar en la investigación propuesta son de la mayor importancia para tener un exitoso procedimiento de implementación de la Ley General de Víctimas, en la parte sustancial que prevé que las víctimas tendrán acceso a los mecanismos de justicia de los cuales disponga el Estado, incluidos los procedimientos judiciales y administrativos.

Estos procedimientos hacen imprescindible también la implementación de la Ley General de Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos, que regula la participación de las víctimas en las solución del conflicto mediante técnicas especializadas de mediación, negociación, conciliación y justicia restaurativa. Sin duda, esta legislación facilitará la participación directa de las víc-

timas o del asesor jurídico en la solución o redefinición del conflicto penal.

Es imperativo también que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas se adapte a las características de la población donde se ubican los problemas delictivos a resolver. En algunas regiones será importante la contratación de equipos de intérpretes para el acceso a la justicia en el propio dialecto o idioma, el peritaje cultural, espacios de participación ciudadana en la solución de determinados conflictos, entre otros, no menos importantes mecanismos.

Como lo mencioné inicialmente, una de las grandes deficiencias que experimentan tanto la Procuraduría General de la República como las procuradurías estatales o fiscalías, es la ausencia o deficiencia de políticas públicas en materia de atención a las víctimas del delito. Las quejas sobre denegación de justicia y dilación en los trámites de las carpetas de investigación o, en algunos casos todavía de las averiguaciones previas, son tan sólo dos elementos que han permitido detectar y documentar los efectos nocivos de esta práctica institucional en torno a la violación de los derechos de las víctimas en el contexto del proceso penal.

En una mirada proyectada hacia la solución futura de esta problemática en las áreas de atención a víctimas se advierte con meridiana claridad que el sistema acusatorio abre la posibilidad de trazar objetivos que superen las fallas funcionales y estructurales, eliminando los espacios de victimización institucional y las formas institucionales con las que operan de manera discrecional, irregular y poco especializada. Por consiguiente, el proceso de implementación tanto del proceso penal acusatorio como de la Ley General de Víctimas en México exige a las instituciones de procuración de justicia, trazar un plan con objetivos concretos a implementar en congruencia con las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, haciendo énfasis en aquellos dirigidos a conseguir una transformación completa del nuevo paradigma procesal. Los objetivos propuestos los agrupamos en seis grandes ejes:

- El primero, enfocado en la implementación de un esquema organizacional de asistencia, atención y protección a víctimas del delito en el contexto del proceso penal acusatorio y la Ley General de Víctimas, que refleje la posición genuina del aparato estatal por transformar enteramente las prácticas y hechos que forman parte del sistema tradicional, y que se caracterizan hasta el momento por la dilación de las investigaciones y de los procedimientos penales, la corrupción e impunidad, y que fomentan la victimización institucional.
- El segundo, dirigido a tecnificar la investigación mediante aquellas estrategias planteadas por la autoridad para incorporar el análisis científico del material probatorio, así como brindar la capacitación permanente a los fiscales, agentes del Ministerio Público, policías, peritos y personal especializado de víctimas, en técnicas y prácticas institucionales sistemáticas de atención a víctimas, con el objetivo de mejorar tanto en la capacidad de investigación como en la estrategia de cooperación en el desarrollo de las nuevas instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.
- El tercero, destinado a fortalecer la cultura de los derechos de las víctimas, que aplique aquellos objetivos que la autoridad investigadora plantee, no sólo para mejorar las prácticas ministeriales en materia de los derechos humanos, sino también para instalar buenas prácticas en el quehacer cotidiano de los asesores jurídicos de víctimas en la investigación técnica y científica del delito, en la que deberán colaborar con el Ministerio Público.
- El cuarto, orientado a hacer más eficiente el Sistema de Nacional de Atención a Víctimas bajo una nueva estructura organizacional en la que se desarrollen las capacidades de planeación y prospección institucional, tanto en la Procuraduría General de la República como en las procuradurías estatales o fiscalías, debido a que esto

representa la posibilidad real de crear un conjunto de estrategias similares en las citadas instituciones, no sólo para instalar eficientes y eficaces procesos de atención, asistencia y protección a víctimas, sino también para mejorar los tiempos y la calidad de la investigación y el proceso penal acusatorio.

- El quinto eje, ordenado hacia la planeación e instalación de un sistema de transparencia y rendición de cuentas articulando el sistema de procuración de justicia y el sistema nacional de atención a víctimas, asegurando la creación de un sistema riguroso de rendición de cuentas, tanto al interior como al exterior de la institución.
- El sexto y último, encaminado a la adopción de un modelo de “justicia actuarial”, donde las competencias de los integrantes del Ministerio Público y de las unidades regionales de atención a víctimas se dividan para evitar duplicación de funciones y facilitar los puntos de supervisión y control sobre la actividad de los servidores públicos, para asegurar la calidad en la atención y asistencia a las víctimas del delito, y al mismo tiempo, permitir el tránsito adecuado hacia el sistema penal acusatorio.

La calidad de las instituciones públicas, entre ellas el Ministerio Público y la Asesoría Jurídica de Víctimas, deben ser vistas, por tanto, como un factor clave para instalar un eficaz y seguro mecanismo de protección a los derechos de las víctimas del delito, que se articularía mediante los servicios que brindarían las unidades regionales especializadas en atención y protección a víctimas.