

LA ENTRADA EN VIGOR DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES A NIVEL FEDERAL Y ESTATAL: RETOS Y PERSPECTIVAS

María de los Ángeles FROMOW RANGEL*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Esquema de gradualidad federal y local, y sus declaratorias.* III. *Alineación de la legislación complementaria local y nacional.* IV. *Adecuación normativa y operativa.* V. *Buenas prácticas en la implementación y operación.* VI. *Seguimiento a la implementación.* VII. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México vive un momento decisivo. A un año siete meses de que concluya el plazo fijado por la Constitución Federal para la entrada en vigor en toda la República del referido sistema, es importante reflexionar sobre los retos que el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Consejo de Coordinación) —a la par de las entidades federativas y el Distrito Federal— enfrenta para concluir exitosamente la transición hacia un sistema penal garantista.

Si bien, el tiempo que aún resta es breve, las necesidades para cumplir esta transición no es tarea menos ardua. Por un lado, se encuentran entidades federativas en operación total del nuevo sistema, mientras existen algunas que iniciarán operaciones a partir del 2015 o durante el 2016. Esta divergencia de la entrada en vigor del proceso penal acusatorio, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), hacen que el trabajo de implementación se diversifique y tome matices de mayor claridad en ciertos Estados, mientras que en otros el avance requiera de un impulso

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República.

decidido. Ésta ha sido la empresa que el Consejo de Coordinación, a través de su Secretaría Técnica, ha asumido durante los últimos años: impulsar decididamente la operación del sistema de justicia penal acusatorio en los ámbitos federal y estatal en el plazo obligado.

La visión del Consejo de Coordinación tiene que ir aparejada de un elemento trascendente: la voluntad política de los operadores a nivel federal, de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal. Dicho elemento juega un eminente papel para concretar la transición del sistema mixto tradicional hacia uno nuevo de corte adversarial y oral. Ciertamente es que hasta ahora la reticencia al cambio se ha ido mitigando, sin embargo, es la voluntad política de los tres Poderes en cada una de las entidades federativas y la Federación, lo que conseguirá aterrizar las políticas públicas que concreten la reforma penal, en concurrencia con la sociedad y la academia.

En este contexto, el mandato constitucional se ha ido cumpliendo y en la actualidad son cuatro las entidades federativas que operan el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en todo su territorio: Estado de México, Chihuahua, Morelos y Yucatán; 20 más operan de manera parcial; mientras que 8 entrarán en operación antes de que concluya el término.¹ En síntesis, a seis años de haberse reformado la Constitución Federal, el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) ya está operando en al menos 24 entidades federativas.

La reforma constitucional de junio de 2008 que fija los criterios de un proceso penal acusatorio y garantista, conlleva una serie de modificaciones estructurales tanto en lo adjetivo como en lo sustantivo. No se trata solamente de cambiar de un sistema a otro mediante una adecuación normativa, ya sea expidiendo nuevas leyes o alineando las existentes; se trata más bien de generar los mecanismos idóneos para consolidar los objetivos de dicha reforma en la práctica, evocando en los operadores institucionales el deseo de un sistema justo y transparente. Por ello, la expedición de un CNPP significó un enorme avance en la homologación de criterios jurídicos para el correcto funcionamiento del NSJP, ya que con un solo *corpus iuris* se evita la diversidad legislativa que complica la impartición de justicia y se simplifica la materia procesal.

¹ Con fecha 27 de noviembre de 2014, las siguientes entidades están en operación parcial: Baja California, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Zacatecas, Chiapas, Puebla, Veracruz, Tamaulipas, San Luis Potosí, Quintana Roo, Guerrero, Jalisco, Coahuila, Sinaloa, Querétaro, Aguascalientes e Hidalgo. Por otra parte, los Estados que entrarán en operación con el NSJP durante el resto de 2014 son: Colima, Campeche, Nayarit y Tlaxcala; durante 2015 serán: Distrito Federal, Baja California Sur y Michoacán; mientras que en 2016 restará: Sonora.

El presente trabajo tiene como propósito establecer los retos y perspectivas que la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación enfrenta para la adecuada adopción del CNPP en los ámbitos federal y estatal. En este sentido, se realiza un estudio preciso de las principales acciones a tomar para alcanzar dicho fin, partiendo del esquema de gradualidad para su entrada en vigor y las declaratorias que deban emitir los órganos legislativos al respecto. Posteriormente, se examina la labor de alineación de la legislación complementaria nacional y estatal, así como se prevén los elementos para la adecuación normativa y operativa en su funcionamiento. Más adelante, se exponen las buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema, y se plantean las estrategias para su seguimiento.

A manera de conclusión, se enfatizan las aportaciones de este documento haciendo hincapié en las expectativas que traerá consigo la adecuada entrada en vigor y aplicación del CNPP. La implementación del NSJP es una prioridad para garantizar a la población el acceso expedito, imparcial y transparente a la justicia. Por lo que, el compromiso del Gobierno de la República es cumplir con el mandato constitucional y que en 2016 sea una realidad en todo el país para cumplimentar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

II. ESQUEMA DE GRADUALIDAD FEDERAL Y LOCAL, Y SUS DECLARATORIAS

Con la publicación del CNPP² se fijaron, en su artículo Segundo Transitorio, los criterios para regular su entrada en vigor tanto a nivel federal como en el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal. Este artículo transitorio estableció un esquema de gradualidad para la entrada de vigencia a nivel federal del CNPP, la cual está sujeta a la emisión de una Declaratoria que para el caso de este ámbito, debe emitirse por el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

Por lo que hace al ámbito estatal y del Distrito Federal, el CNPP entrará en vigor en los términos que señale la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del SJP en cada una de ellas. Es importante destacar que entre la fecha de emisión de la respectiva Declaratoria y la entrada en

² El Decreto por el que se expide el CNPP fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014.

vigor del CNPP debe mediar un plazo no menor de sesenta días naturales; tiempo que se considera prudente para alinear tanto los ordenamientos legislativos que impacten directamente al funcionamiento del CNPP, como para tomar las provisiones necesarias humanas, técnicas, de infraestructura, de capacitación y, en general, materiales, en su incorporación.

El CNPP exige que las entidades federativas y el Distrito Federal publiquen su Declaratoria de entrada en vigor del CNPP antes de la fecha en que concluye el plazo fijado por la Constitución Federal para la adopción del sistema acusatorio y oral en el país. De tal forma que, en correlación con la reforma constitucional de junio de 2008,³ previamente debió mediar una Declaratoria que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado a sus ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra la Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales, adoptando el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.⁴

En este sentido, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)⁵ por mandato del Consejo de Coordinación ha realizado un acompañamiento y seguimiento del cual se observa que los treinta y un estados y el Distrito Federal ya han emitido su Declaratoria de Incorporación al NSJP fijando los plazos en los cuales habrá de implementarse en sus respectivos territorios (véase Cuadro 1), mientras que veinticuatro entidades han expedido su Declaratoria de entrada en vigor del CNPP, por lo que, a finales del 2014, 19 Estados estarán operando con una legislación procedimental penal única (véase Cuadro 2).

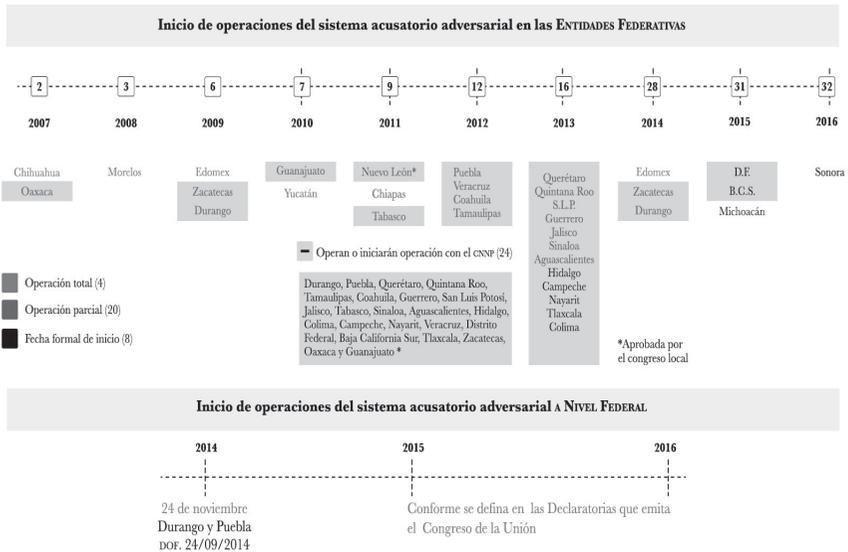
³ *Cf.* Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2008.

⁴ *Ibidem*, Artículo Segundo Transitorio.

⁵ El 13 de octubre 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una Instancia de Coordinación, el cual fue reformado mediante Decreto publicado el 29 de octubre de 2012. Asimismo, el 5 de agosto de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo al que concurren los tres Poderes de la Unión para dar cumplimiento al mandato constitucional para instalar la instancia de coordinación prevista en el artículo Noveno Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el 18 de junio de 2008, el cual establece que se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, la cual contará con una Secretaría Técnica (SETEC) que coadyuvará y apoyará a las autoridades federales y a las locales, cuando estas últimas así lo soliciten.

CUADRO 1

TABLA DE INICIO DE OPERACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO ADVERSARIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



FUENTE: SETEC. Noviembre, 2014.

CUADRO 2

TABLA DE DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DEL CNPP EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Entidad	Fecha de publicación	Fecha de entrada en vigencia
Durango	F.P. 06/03/2014	07/05/2014
Puebla	F.P. 19/03/2014	21/05/2014
Querétaro	F.P. 29/03/2014	02/06/2014
Quinta Roo	F.P. 10/04/2014	10/06/2014
Tamaulipas	F.P. 01/05/2014	01/07/2014
Coahuila	F.P. 29/07/2014	27/09/2014
guerrero	F.P. 31/07/2014	30/09/2014
San Luis Potosí	F.P.30/07/2014	30/09/2014
Jalisco	F.P. 11/04/2014	01/10/2014
Tabasco	F.P. 05/08/2014	04/10/2014

<i>Entidad</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Fecha de entrada en vigencia</i>
Sinaloa	E.P. 31/07/2014	15/10/2014
Aguascalientes	E.P. 11/06/2014	07/11/2014
Veracruz	E.P. 10/09/2014	11/11/2014
Hidalgo	E.P. 25/08/2014	18/11/2014
Campeche*	E.P. 02/10/2014	03/12/2014
Nayarit*	E.P. 18/08/2014	15/12/2014
Tlaxcala*	E.P. 23/10/2014	31/12/2014
Colima*	E.P. 30/08/2014 E.P. 18/11/2014	19/11/2014 31/12/2014
Zacatecas*	E.P. 01/11/2014	05/01/2015
Distrito federal*	E.P. 20/08/2014	16/01/2015
Baja California Sur*	E.P. 30/06/2014	01/07/2015
Oaxaca*	E.P. 01/11/2014	02/12/2015
Guanajuato*	E.P. 25/11/2014	01/06/2016
Nuevo L León*	Fecha de Aprobación 25/11/2014	01/01/2016

FUENTE: SETEC. Noviembre, 2014.

* Ya iniciaron operación con el CNPP.

Por lo que hace al ámbito Federal, el pasado 29 de septiembre de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la Declaratoria de la entrada en vigor del CNPP, a partir del 24 de noviembre de 2014, en los estados de Durango y Puebla; lo anterior, en cumplimiento a lo que dispone el primer párrafo del Artículo Segundo Transitorio del CNPP.⁶ En consecuencia, estos dos estados fueron los primeros en aplicar el CNPP a nivel federal, por lo que, en coordinación con el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Gobernación se llevaron a cabo las acciones indispensables para que el SJP y el CNPP sean una realidad en estas entidades.

Con la oportuna emisión de las Declaratorias de Incorporación que se requieren para continuar la implementación del CNPP de forma gradual, se brinda certeza jurídica a la ciudadanía y a los operadores instituciona-

⁶ Artículo Segundo Transitorio del Decreto que expide el CNPP: Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016...

les con respecto a la aplicabilidad del proceso penal acusatorio, de cara al compromiso adquirido que concluye en el 2016. Asimismo, se evitará que las entidades federativas y la Federación operen el proceso penal con multiplicidad de legislaciones procedimentales, lo que origina diversos criterios jurídicos al momento de analizar y juzgar un caso concreto. Esto hará que los delitos que se cometan puedan ser perseguidos con una única legislación adjetiva y sean juzgados con criterios homogéneos.

III. ALINEACIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA LOCAL Y NACIONAL

La implementación del NSJP conlleva una serie de modificaciones a la forma en que tradicionalmente se venía operando el procedimiento penal.⁷ Dentro de ellas, la alineación legislativa es, sin duda alguna, una prioridad para asegurar que los derechos y las garantías procesales que recogen la Constitución Mexicana y el CNPP estén vigentes en todos los procesos penales en beneficio de las partes involucradas. Del tal forma, el Consejo de Coordinación dispuso un *Método de Seguimiento de Armonización Legislativa en las Entidades Federativas*⁸ que permite, entre otros, conocer el avance en la alineación normativa tanto al SJPA como al CNPP. El referido método, del cual da seguimiento la SETEC, se sustenta en lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional de junio de 2008, y reviste de importancia ante el Artículo Octavo Transitorio del decreto de marzo de 2014 por el que se expide el CNPP, ambas disposiciones referentes a la alineación de la legislación complementaria.

Por su parte, la reforma constitucional establece el deber de los Estados y el Distrito Federal de expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema pro-

⁷ Las estrategias y acciones para la implementación de la reforma al sistema de justicia se encuentran sintetizadas en nueve ejes rectores (Estudios y Proyectos Normativos, Planeación y Prospectiva, Capacitación de los Operadores, Vinculación y Cooperación, Reorganización Institucional, Infraestructura y Equipamiento, Difusión Nacional, Evaluación y Seguimiento, así como Finanzas y Administración de Recursos.) alineados al objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, el cual tiene como propósito: Modernizar el Sistema de Justicia Penal, encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.

⁸ Cfi. COCO/XII/004/14. Acuerdo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal por el que se aprueba la modificación al Método de Seguimiento a la Armonización Legislativa en las Entidades Federativas. Aprobado por el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, aprobado en su Décima Segunda Sesión Ordinaria celebrada el 14 de julio de 2014.

cesal penal acusatorio. En concordancia con esta disposición, el *Método de Seguimiento* mencionado, prevé diez adecuaciones normativas que se estiman imprescindibles para el correcto funcionamiento del NSJP, la reforma constitucional local y las Declaratorias de entrada en vigor del Sistema, así como del CNPP. Al respecto, existen estados como Coahuila, Hidalgo y San Luis Potosí que presentan un avance significativo en su alineación legislativa al SJPA y al CNPP, mientras estados como Sonora, Veracruz, y Baja California Sur requieren de la sensibilidad de sus tres Poderes para llevar a cabo las modificaciones indispensables. De igual forma, el pasado mes de septiembre de 2014, el Consejo de Coordinación, a través de la SETEC, envió a cada uno de las 32 entidades federativas un paquete de 9 leyes modelo para impulsar la armonización de los ordenamientos al SJPA y en su caso al CNPP, asimismo, remitió a cada una su respectiva Constitución local y su Código Penal local alineados al CNPP.

Por lo que hace a la Federación, se publicó en el *DOF*, el 8 de agosto de 2013, el Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con ello se materializó la anhelada inquietud de disponer de una sola legislación procedimental penal con aplicabilidad en todo el país. A la par, se fijaron las bases para la expedir la legislación única de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas para toda la República en el orden federal y en el fuero común. A partir de ello y con base en el Diagnóstico de Armonización Normativa Federal al Sistema de Justicia Penal Acusatorio emitido por los grupos de trabajo del Consejo de Coordinación, se detectaron a nivel federal 21 ordenamientos legales para crear o modificar con el fin de alinearlos al CNPP. Aunado a ello, a partir de la experiencia de operación del CNPP en diversas entidades federativas, el Consejo de Coordinación ha identificado la necesidad de llevar a cabo estudios y proyectos normativos que demandan atención inmediata para cumplimentar la alienación legislativa en el fuero federal, tanto al SJPA como al CNPP en los plazos convenidos.

En el mismo sentido, el CNPP trajo consigo la obligación de que la Federación y las entidades federativas publiquen las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento, señalando para tal efecto un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado su Decreto de expedición, término que fenece el día 30 de noviembre del 2014. De ahí que, hasta el momento, San Luis Potosí es el único Estado en contar con la totalidad de su marco jurídico alineado al CNPP, seguido de Jalisco, Coahuila y Guerrero. De tal suerte que, la última actualización

del *Método de Seguimiento de Armonización Legislativa en las Entidades Federativas* refleja que a nivel nacional el porcentaje de avance de las entidades federativas en el proceso de alineación de su marco jurídico al SJPA es del 73%; en contraste, el porcentaje de avance en la alineación al CNPP es del 27% (véase Cuadro 3).

CUADRO 3

TABLA DE MÉTODO DE SEGUIMIENTO DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA
 EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Legislación Básica, Intermedia y Complementaria</i>	<i>Alineación al SPPA</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Alineación al CNPP</i>	<i>Porcentaje</i>
Entrada en vigor	32/32	100%	No aplica	No aplica
Constitución Estatal	29/32	91%	12/32	36%
Declaratoria de entrada en vigor del CNPP	24/32	75%	24/32	75%
Declaratoria de incorporación del SPA	30/32	94%	No aplica	No aplica
Ley Orgánica del PJ	26/32	81%	10/32	31%
Ley Orgánica de la PGJ	26/32	81%	10/32	31%
Ley de Defensoría Pública	29/32	91%	13/32	41%
Ley de Justicia para Adolescentes	21/32	66%	9/32	28%
Código Penal	26/32	81%	10/32	31%
Ley de Seguridad Pública	24/32	75%	9/32	28%
Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito	25/32	78%	11/32	34%
Ley de Sujetos Protegidos	11/32	34%	7/32	22%
Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados	9/32	28%	5/32	16%
Ley de extinción de dominio	22/32	69%	6/32	19%
Nivel de normatividad completo	330/448	74%	122/384	32%

FUENTE: SETEC. Noviembre, 2014.

En efecto, acelerar el proceso de alineación normativa de la Federación y la Entidades Federativas para la incorporación del SJPA y la adopción del CNPP es una tarea urgente en la implementación del NSJP. La SETEC ha impulsado este trascendente eje, ya que disponer de una legis-

lación acorde al SJPA y al CNPP generará procedimientos cada vez más eficaces, expeditos, transparentes y justos, que es precisamente el espíritu de la reforma constitucional para recuperar la confianza perdida en el sistema penal.⁹

IV. ADECUACIÓN NORMATIVA Y OPERATIVA

Uno de los componentes imprescindibles para propiciar a que el CNPP funcione de acuerdo a las garantías establecidas en la Constitución Mexicana es precisamente la adecuación normativa y operativa que hagan eficientes los procedimientos que el propio Código señala. La adecuación normativa consiste en realizar los cambios sustantivos a los protocolos de actuación, manuales de procedimientos y de gestión, entre otros, mientras que la adecuación operativa consiste en disponer de aquellos instrumentos que faciliten la operación del sistema, así como la investigación y persecución de los delitos. Cierto es que tanto a nivel federal como estatal el funcionamiento del SJPA y el CNPP va ligado a los mecanismos con los que dispongan las instancias operadoras para la gestión de sus actividades. No menos cierto es que actualmente los mecanismos con los que disponen las instituciones operadoras se ajustan mínimamente a los estándares del SJPA o simplemente han quedado rebasados ante la incorporación del CNPP. En tal sentido, el Artículo Décimo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide el CNPP prevé que:

A la entrada en vigor del presente Código, en aquellos lugares donde se inicie la operación del proceso penal acusatorio, tanto en el ámbito federal como en el estatal, se deberá contar con el equipamiento necesario y con protocolos de investigación y de actuación del personal sustantivo y los manuales de procedimientos para el personal administrativo, pudiendo preverse la homologación de criterios metodológicos, técnicos y procedimentales, para lo cual podrán coordinarse los órganos y demás autoridades involucradas.

Este artículo dispone que al momento en que el NSJP y el CNPP entren en vigor, así en el ámbito federal como en el estatal, deberá contarse, en primer lugar, con el equipamiento necesario para la operación del personal sustantivo cuyas funciones repercutan directamente en el SJPA. Evidentemente, para llevar a la práctica las exigencias del SJPA, a través del CNPP, se requiere, por una parte, del equipamiento necesario para el desarrollo de

⁹ Cfr. Constantino Rivera, Camilo. *Introducción al Estudio Sistemático del Proceso Penal Acusatorio*. México, Magister, 2014, pp. 29 y 30.

las audiencias orales, y por la otra, de un equipamiento moderno y sofisticado acorde con las nuevas exigencias de la investigación policial y criminal. En este sentido, la SETEC en conjunto con las instancias federales de seguridad, procuración y administración de justicia, han brindado a los órganos implementadores y a las instituciones operadoras de las entidades federativas, el apoyo técnico y financiero para que tengan la posibilidad de modernizar su equipamiento, que va desde el mejoramiento de la infraestructura de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las instituciones operadoras, hasta aquel destinado para el análisis y procesamiento de la escena del hecho y la mejora de los servicios periciales. Con respecto a las TIC, este apoyo ha sido de gran utilidad para facilitar la interconectividad entre las instancias operadoras del NSJP de los estados y de la Federación. De igual forma, ha sido aplicada para el desarrollo y actualización de sistemas automatizados de gestión. Sin embargo, el apoyo en TIC se ha destacado en la adecuación y habilitación del equipamiento indispensable para el desahogo de las audiencias orales y la operación del NSJP con estricto apego a los principios del SJPA.

En segundo término, dicha disposición requiere protocolos de investigación y de actuación conforme al CNPP, los cuales garanticen el eficiente ejercicio del personal sustantivo durante los procedimientos de detención, persecución, investigación, cadena de custodia, manejo de información y cualquiera que involucre necesariamente la práctica de una actividad que atañe al proceso penal acusatorio y oral. Los protocolos de investigación y de actuación son herramientas que instauran los procedimientos y estándares mínimos que deben cumplimentarse al desarrollar una función específica, sin embargo, ya sea por la complejidad de sus formatos o porque, desafortunadamente, el personal que los integra no está apto o capacitado para completarlos, estos protocolos resultan, en la mayoría de los casos, insuficientes.

Por lo tanto, a partir de 2013, con el fin de generar una homogeneidad entre tanta divergencia, el Consejo de Coordinación, a través de la SETEC, instauró congruentemente con el objeto de su misión, un Grupo de Trabajo en el ámbito federal de carácter interinstitucional, el cual se conformó por integrantes de las instituciones encargadas de las áreas de procuración, administración e impartición de justicia.¹⁰ Derivado de dicho grupo se crea-

¹⁰ *Cf.* COCO/005/X/13.- Acuerdo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal por el que se aprueba la creación de un Grupo de Trabajo en el ámbito federal, para acelerar el proceso de implementación de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia Penal de junio del 2008, conformado por áreas especializadas de la Procuraduría General de la República, de la Comisión Nacional de Seguridad de la

ron diversos subgrupos de trabajo, los cuales han llevado a cabo numerosas reuniones a fin de analizar y homologar la *Metodología de Lineamientos Generales para el Diseño de Protocolos*. Posteriormente, en junio de 2014, el Subgrupo de Trabajo de Asistencia Técnica expuso la ruta crítica para la elaboración de los protocolos nacionales apegados a dicha Metodología, la cual facilitaría la elaboración de protocolos alineados al CNPP.¹¹ Actualmente, en seguimiento a las instrucciones del Consejo de Coordinación derivadas del Acuerdo COCO/XII/005/2014 de 14 de julio de 2014, la SETEC lleva a cabo las acciones necesarias para la elaboración de los Protocolos de Actuación nacionales y una vez aprobados por el Consejo de Coordinación, sean puestos a disposición de las entidades federativas para su utilización en la operación conforme al CNPP.¹²

En tercer lugar, el artículo al que se ha hecho alusión señala, a su vez, que se contará con manuales de procedimientos para el personal administrativo, justamente para desarrollar sus actividades en congruencia con los estándares del CNPP. Dicha situación no se ha dejado a un lado, pues no resulta menos importante contar con manuales que hagan más funcional y operativa la función administrativa que desarrollan los operadores del NSJP. Si bien, esta labor resulta más enfocada a las instituciones que apliquen sustancialmente en la práctica el SJPA y el CNPP —llámense Procuradurías de Justicia, Tribunales Superiores de Justicia, Defensoría Pública, Seguridad Pública, entre otras—, la SETEC ha brindado la asesoría requerida por las entidades federativas y la Federación en acompañamiento a sus metodologías de implementación.

En paráfrasis a los acuerdos tomados por el Consejo de Coordinación, las anteriores acciones ejemplificadas para afianzar la aplicación eficiente del CNPP, tienen como objetivo estandarizar los procesos entre los diferentes operadores del sistema y crear un marco de referencia dentro del cual se delimitan actividades específicas que los operadores deberán seguir, lo que plantean un esquema de trabajo que facilita la coordinación entre los mis-

Secretaría de Gobernación, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina, del Poder Judicial de la Federación, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, la SETEC, como Secretario Técnico del mismo, aprobado en su Décima Sesión Ordinaria, celebrada el 24 de junio de 2013.

¹¹ Cf. COCO/XII/005/14. Acuerdo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal por el que aprueban las acciones para la construcción de Protocolos de actuación nacionales, conforme a la Metodología de Lineamientos Generales para el Diseño de Protocolos, aprobado en su Décima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 14 de julio de 2014.

¹² *Ibidem*, Acuerdo Segundo.

mos.¹³ Se entiende que el propósito a corto plazo es que todos los operadores del NSJP tengan las herramientas suficientes para cumplir a cabalidad su labor, asegurando el cumplimiento de las garantías del SJPA establecidas en la Constitución y en el CNPP.

V. BUENAS PRÁCTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN

Derivada de la entrada en vigor del SJPA en 24 estados de la República —cuatro de ellos en operación total y otros 20 más en operación parcial—, surgieron inevitablemente una serie de experiencias refundacionales en las instituciones que imparten y procuran justicia, así como en los órganos que implementan el NSJP. Experiencias que, de alguna forma, evidenciaron la forma en que cada entidad adoptó, entendió y asumió el compromiso para con la reforma constitucional de junio de 2008, y que se reflejaron en distintas formas o maneras de llevar a cabo modificaciones normativas, organizacionales, de infraestructura, de gestión pública, así como culturales, necesarias para concretar con éxito la implementación del NSJP y, en efecto, la eventual adopción del CNPP.

En este contexto, el Consejo de Coordinación por medio de la SETEC, en un afán por recopilar las mejores acciones de la Implementación y operación del NSJP y el CNPP hacia 2014, reunió recientemente en un documento el primer volumen de un catálogo de *Buenas prácticas de la Implementación y operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal 2014*, entendidas éstas como los casos de éxito llevados a cabo en las distintas entidades federativas por las instituciones que conforman el sistema de justicia penal para instaurar los cambios exigidos por la Constitución; además son insumos valiosos para todos los participantes en el proceso de implementación por varias razones.

Un primer beneficio es saber cómo se están llevando a cabo cambios o mejoras en distintos ámbitos como infraestructura, capacitación o reorganización institucional, con la finalidad de replicar esas prácticas y evitar cometer imprecisiones o errores, así como mejorar sus propios procesos. Otro beneficio de estar al tanto de acciones de implementación u operación exitosas, es disminuir la incertidumbre de los escenarios plausibles y lograr controlar más variables para asegurar en mayor medida los logros esperados. Por último, tener conocimiento sobre resultados conocidos previene el uso ineficiente de recursos y con ello disminuir el costo de oportunidad de

¹³ *Ibidem*, Considerando Tercero.

acciones que no son las mejores, dado los resultados observados en otras entidades federativas.¹⁴

En la primera versión de este catálogo, se colocó a disposición de los órganos implementadores, instituciones operadoras y a la sociedad en general, un conjunto de decisiones plasmadas en acciones concretas que han arrojado altos dividendos para operar el NSJP de forma adecuada, y en todo momento orientadas por los principios de transparencia, acceso a la justicia y eficiencia en los procesos, en beneficio del SJPA del país en el ámbito estatal. Se trata de 25 *buenas prácticas* que abarcan a las 4 instituciones operadoras (Tribunal Superiores de Justicia, Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías, Defensorías Públicas y Secretarías de Seguridad Pública) y a 8 Estados que están operando el NSJP de manera parcial o total (Chihuahua, Nuevo León, Chiapas, Durango, Guanajuato, Baja California, Puebla y Morelos).

En consecuencia, se identificaron, entre otras, las *buenas prácticas* siguientes:

1. “El Rol del Órgano Implementador como ente Coordinador de la Implementación de la Reforma Penal y de Seguridad Pública”; que reconoce la labor de la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sistema de Justicia Penal del Estado de Nuevo León como una instancia de coordinación plural y multidisciplinaria que coadyuva y coopera con las autoridades locales y federales; además de estar constituida como una plataforma de apoyo, coordinación, análisis y propuesta.¹⁵
2. Modelo de Infraestructura para el Nuevo Sistema de Justicia Penal “Casa de Justicia”; diseñada en Puebla y el cual consiste en un solo inmueble integral donde convergen todas las oficinas y áreas sustantivas de las instancias operadoras del SJPA: Tribunal Superior de Justicia, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría General de Gobierno (Defensoría pública y Dirección General de Sentencias y Medidas). Con este diseño se reducen tiempos de traslado y costos de operación, así como servicios relacionados con la procuración y administración de justicia.¹⁶
3. “Disminuir la prisión preventiva y generar ahorros en el sistema penitenciario”; mediante la Unidad de Medidas Cautelares que busca garantizar que las personas enfrenten su proceso penal en libertad, o se sujeten a una salida alterna, y cumplan con las obligaciones

¹⁴ SETEC, *Buenas prácticas de la Implementación y operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal 2014*, México, Segob, vol. 1, 2014, p. 5.

¹⁵ *Ibidem*, p. 7.

¹⁶ *Ibidem*, p. 14.

impuestas por el Juez. Por otra parte, asegura que la Defensa, el Ministerio Público y el Juez, tengan información suficiente, oportuna y veraz, sobre la persona que se someterá a un proceso penal. Asimismo, procura disminuir la prisión preventiva y generar ahorros en el sistema penitenciario. La UMECA Adultos es un modelo que opera bajo la metodología de Servicios Previos al Juicio, que se ha consolidado como referente al ser la primera Unidad de Medidas Cautelares a nivel Latinoamérica y Nacional.¹⁷

4. “Sistema electrónico de información integral interconectado entre las operadoras del NSJP”; cuyo producto es el Sistema Integral para la Administración del Proceso de Justicia Penal alineado al código procedimental penal del estado de Chihuahua y considerado para el CNPP. Entre sus características relevantes se distinguen: el uso del número único de caso, agendas sincronizadas, homologación de criterios, diligencias electrónicas entre cada institución, así como la facilidad en el análisis de información y toma de decisiones.¹⁸

De esta forma, las *buenas prácticas* son parte fundamental en el correcto desarrollo del proceso de implementación del NSJP y el CNPP a nivel federal y estatal, porque recogen las mejores experiencias que las entidades federativas llevan a cabo para ser aplicadas en otras áreas donde se requiera de un impulso que alcance semejantes resultados. Es indudable que difundir las *buenas prácticas* entre el resto de los estados y la Federación resultará en un sofisticado ejercicio para el andamiaje del SJPA. Su correcto funcionamiento depende de la medida en que los operadores institucionales realicen mejoras continuas al propio sistema. Las contribuciones que sigan realizando los estados, y próximamente la Federación, se verá reflejado en un proceso penal que garantice el cumplimiento de los principios establecidos en la constitución y haga tangibles sus bondades.

VI. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN

Cuando se acentúa que el término constitucional para concluir la implementación del NSJP en toda la República es cada vez más breve, esto hace suponer que el objetivo se cumplirá cuando para el 2016 se transite totalmente de un proceso tradicional, secreto y escrito, a un sistema de corte adversarial, público y oral. Si bien, este es el planteamiento central de la reforma constitu-

¹⁷ *Ibidem*, p. 30.

¹⁸ *Ibidem*, p. 38.

cional —el tránsito—, ello no significa que por sí solos quedarán finalmente garantizados todos los principios del SJPA. Para consolidar la reforma desde todas sus perspectivas, se requiere entonces de un mecanismo de seguimiento y evaluación que, de alguna manera, vigile el desarrollo del SJPA en los ámbitos federal y estatal, antes de la fecha en que deba quedar concluida la transición y posterior a ella. Un engranaje que al paso del tiempo asimile el cambio de sistema con las exigencias de la sociedad y de sus miembros.

En atención a esta imperante inquietud el Consejo de Coordinación, con fundamento en lo establecido en el Artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide el CNPP, fue instruido para constituir el *Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio*, que deberá remitir semestralmente un informe de sus actividades al propio Consejo de Coordinación. Dicho Comité se materializó a través de su aprobación por unanimidad de los integrantes del Consejo de Coordinación en su Décima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 14 de julio de 2014.¹⁹ De esta forma, en su Acuerdo de creación se señala que el Comité tendrá como objetivo:

...del seguimiento y evaluación: la generación, procesamiento y análisis de información para medir la eficacia, efectividad y, en su caso, el impacto de la implementación del sistema de justicia penal, a fin de fortalecer la toma de decisiones de las instituciones operadoras y rectoras del proceso de implementación de la reforma judicial penal en las entidades federativas y a nivel federal, basadas en la evidencia, transparencia y rendición de cuentas e impulsar la gestión gubernamental para mejorar sus resultados.

De la transcripción de su objetivo se desprenden tres acciones: la primera, que consiste en generar, procesar y analizar la información sobre la eficacia, efectividad e impacto de la reforma penal en todos sus ámbitos para; la segunda, guiar sus resultados hacia el fortalecimiento de la toma de decisiones de las instituciones operadoras y rectoras del proceso de implementación; y la tercera, en rendir un informe semestral de sus actividades al Consejo de Coordinación. Estas tres acciones deben, a su vez, estar basadas en los principios de mejora gubernamental. Para el cumplimiento de su objetivo se señala que el Comité definirá la forma de Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.²⁰ La integra-

¹⁹ Cfi. COCO/XII/003/14.- Acuerdo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal por el que se constituye el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, aprobado en su Décima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 14 de julio de 2014.

²⁰ *Ibidem*, Acuerdo Tercero.

ción del Comité estará conformada por un representante de las siguientes instancias: Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Consejo de la Judicatura Federal; Procuraduría General de la República; Comisión Nacional de Seguridad; Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos; Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública; Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; los sectores académico y social, así como la Titular de la SETEC; asimismo, tendrá como invitados permanentes desde su instalación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.²¹

Cabe resaltar que por la envergadura que significa la creación del Comité, los representantes de las instancias que lo integran deberán contar con experiencia en actividades relacionadas con la generación de información estadística en la materia penal, medición de indicadores judiciales y experiencia probada en los temas de seguimiento y evaluación en el sistema de justicia penal; además, deberán contar con la capacidad de toma de decisiones para comprometerse por la instancia que representan.²² Al constituirse el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, el Consejo de Coordinación responde a la exigencia de contar con un proceso constante de acompañamiento que consolide el SJPA.

Esta política pública de seguimiento y evaluación ha sido de gran utilidad en los países latinoamericanos donde también se ha trabajado en la transición hacia un sistema de corte adversarial y oral. Como ejemplo de su acertado funcionamiento puede dirigirse a Chile y la creación en 2011 de su Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, de carácter permanente y consultivo, que tiene como objetivo procurar el fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema procesal penal, a través de proposiciones técnicas que faciliten su desarrollo, seguimiento y evaluación, así como la acción mancomunada de las instituciones en ella representadas.²³ La nueva Comisión Permanente sustituyó a la anterior Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal que tuvo vigencia en términos del derogado Artículo 6o. Transitorio de la Ley N° 19.665 que reformó el Código Orgánico de Tribunales.²⁴ En el mismo

²¹ *Ibidem*, Acuerdo Cuarto.

²² *Ibidem*, Acuerdo Noveno.

²³ Cfr. Ley 20.534, que crea Una Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile* el 23 de septiembre de 2011.

²⁴ Cfr. Ley 19.665, que reforma el Código Orgánico de Tribunales, publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile* el 9 de marzo de 2000.

sentido, se crearon las Comisiones Regionales de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, de carácter permanente, en cada una de las regiones de Chile, con el objeto de desarrollar labores de coordinación, seguimiento y evaluación del sistema procesal penal en la región respectiva, así como de sugerir propuestas tendientes a mejorar el funcionamiento del mismo.²⁵

Ahora bien, el Decreto por el que se expide el CNPP establece a partir de la entrada en vigor de este Código, la obligación al Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y la Conferencia Nacional de Procuradores, de remitir de manera semestral la información indispensable a efecto de que las Comisiones de Justicia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión evalúen el funcionamiento y operatividad de las disposiciones contenidas en dicho Código. Lo anterior con base en el Décimo Tercero Transitorio del referido Decreto y como elemento de seguimiento para la revisión legislativa que llevará a cabo el Congreso de la Unión, independiente, más no excluyente, del informe que rendirá el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio al Consejo de Coordinación.

En efecto, todos los actores de la implementación del SJPA están ciertos que para concretar la reforma constitucional es indispensable fortalecer la primera vertiente que es la transición del sistema en el periodo establecido, sin descuidar en ningún momento el acompañamiento y evaluación que deba dársele para su funcionamiento. En este sentido, la implementación implica también un esfuerzo *transgeneracional*, ya que las garantías del NSJP establecidas en la Constitución Mexicana y el CNPP sólo podrán reflejarse plenamente a través de la evolución del propio sistema penal, siempre que la generación que vio nacer la reforma y su implementación permita a las venideras adentrarse al fortalecimiento del SJPA.

VII. CONCLUSIÓN

La consolidación de la implementación del SJPA y el CNPP, así como su posterior seguimiento y evaluación, requiere de la atención inmediata de las acciones siguientes:

Primero, mantener una coordinación directa con actores políticos y sociales para definir agendas para acelerar la implementación del Sistema de Justicia Penal.

²⁵ Ley 20.534, *op. cit.*, artículo 12 quáter.

Segundo, continuar generando lineamientos generales y proporcionando asesorías para realizar los procesos de reorganización de las instituciones de seguridad y justicia.

Tercero, concluir con la emisión de Declaratorias de Entrada en Vigencia del CNPP a nivel federal en otras zonas y distritos judiciales del país.

Cuarto, deberá publicarse el resto de la legislación nacional, general y federal necesaria y complementaria para la debida operación del sistema en el fuero federal y en las entidades federativas.

Quinto, dar seguimiento pormenorizado de la implementación en las entidades federativas con el objetivo de detectar problemas y dar soluciones o correcciones de manera inmediata.

Sexto, trabajar con el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, para generar, procesar y analizar la información para medir la eficacia, efectividad y el impacto de la implementación.

Ya advierten los analistas especializados en temas de seguridad y justicia que:

Para fortalecer el sistema de justicia mexicano no son suficientes los acuerdos y las declaraciones de intención, sino la creación de condiciones dentro de las instituciones de seguridad y justicia. No debe confundirse la retórica política con la voluntad política. Esta última es la que urge. Por su parte, la ciudadanía que se siente indignada y desalentada por las circunstancias del país, debe asumir un compromiso permanente con el Estado de derecho y no sólo exigir instituciones que honren plenamente las garantías individuales como regla y sin excepción, sino también respetarlas en consecuencia. De otro modo, el círculo vicioso de la corrupción nunca se romperá.²⁶

De esta forma, el Consejo de Coordinación está certero que para hacer una realidad el NSJP y la aplicación en toda la República del CNPP, es indispensable no disminuir el ritmo de trabajo lograda a partir de 2008; por el contrario, se plantea redoblar esfuerzos de frente al corto plazo que resta para consolidar la transición del sistema penal. A partir de 2012, el Gobierno de la República hizo del NSJP una prioridad a nivel nacional y ha enfatizado la generación de políticas públicas eficaces para la adecuada implementación del SJPA. Las entidades federativas y el Distrito Federal

²⁶ CIDAC, “La crisis de seguridad y justicia es estructural, no coyuntural”, *Semana Política, análisis político semanal de temas de coyuntura*, México, 6 de noviembre de 2014, Disponible en http://cidac.org/esp/cont/Semana_Politica/La_crisis_de_seguridad_y_justicia_es_estructural_no_coyuntural.php

necesitan también impulsar encarecidamente su compromiso con el NSJP, de cara a las exigencias de la sociedad quien será el beneficiario directo y mejor evaluador del Sistema Democrático de Justicia Penal. Finalmente, se enfatiza que el recurso más importante de una nación es la confianza de sus ciudadanos en su sistema de justicia penal.