

## EXPOSICIÓN GENERAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO Y ADVERSARIAL EN MÉXICO

César CABELLO RAMÍREZ\*

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Diagnóstico*. III. *Problemática actual*. IV. *Propuestas de atención a la problemática del proceso de implementación*. V. *Conclusiones*.

### I. ANTECEDENTES

La búsqueda de un Estado democrático de derecho implica reconocer como fines rectores de nuestra carta fundamental la tutela de los valores más importantes de los seres humanos, que son la vida, la familia, el patrimonio y su interacción con los miembros de la sociedad y con el Estado mismo. Medularmente el sistema jurídico penal se convierte en la herramienta más poderosa de consolidación de estos fines.

El sistema de justicia penal de un Estado moderno que vela y protege los derechos humanos y sus garantías debe sustentarse en las máximas universalmente aceptadas del justo proceso penal.

La presencia del fenómeno delictivo en una sociedad debe por aspiración ser una excepción, donde la prevención debe ser

\* Excoordinador de la Secretaría Técnica para el Proceso de Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado de Chihuahua (2008-2012) y exdiputado del Congreso del Estado de Chihuahua que aprobó el primer Código de Procedimientos Penales que incorporó en México el sistema penal acusatorio (2006).

la generalidad. Sin embargo, una vez realizada una conducta delictiva, el Estado debe investigar los hechos, procurar e impartir justicia, sancionar penalmente al responsable, velar por la reparación del daño y proteger a la víctima.

En la búsqueda de los anteriores propósitos, partamos del reconocimiento de la realidad de sus antecedentes, que nos permitan a partir de ellos desarrollar un diagnóstico de las condiciones actuales.

Ante un sistema de justicia en el que las actuaciones de investigación del delito no se dieron conforme a los avances técnicos y científicos e impidieron de manera generalizada en los procesos de investigación del delito dar certidumbre, prohijando con ello la suspicacia social, ante un sistema de justicia penal en el que el Estado alejó al ciudadano de una justicia pronta y expedita; en el que se sobrecargó la actividad jurisdiccional al permitir que funcionarios diversos al juez conocieran de un proceso en franca vulneración de los derechos humanos; en el que se abusó del medio escrito haciendo los procesos lentos y burocráticos; en el que se privilegiaron los papeles contenidos en un expediente y se desplazó a las personas; en el que se sobresaturaron los centros penitenciarios sin que respondieran éstos al propósito de reinserir socialmente al sentenciado y, peor aún —por años, incluso— se mantiene interno a un procesado sin sentencia definitiva; en el que se tiene a la medida cautelar de prisión como regla general y la fianza como excepción de privilegio, negando sustancialmente el principio de presunción de inocencia; en el que se generalizaron las denuncias de abusos contra los derechos humanos y prácticas como la tortura como medio para obtener confesiones; en el que se hizo cotidiana la opacidad, se conformó con todo lo anterior expuesto un sistema no de justicia, que era generador de impunidad y de corrupción.

En refuerzo de los citados antecedentes, es de exponerse que esta realidad se manifiesta en hechos como los que a continuación se mencionan.

Existe un gran atraso e ineficacia del sistema penal mixto inquisitivo, en el que menos de cinco de cada cien delitos denunciados reciben sentencia.

No son pocos los casos en que se ha demostrado que nuestras instituciones están permeadas por la delincuencia.

Nuestros procesos y juicios penales son burocráticos, lentos y proclives a propiciar la re-victimización de los individuos, siendo la participación de la víctima, en muchas ocasiones, ajena al ejercicio de sus derechos.

En cuanto a nuestro sistema penitenciario, la mayoría de nuestras cárceles son inseguras y no garantizan la reinserción social, más bien en el imaginario social éstas son las universidades del crimen, y en no pocas ocasiones son centros de operación de organizaciones criminales.

La sociedad, cada vez más presionada por la inseguridad y por la sensación de ausencia del Estado, demanda una reacción más enérgica por parte del Estado mismo ante la delincuencia, pero sin duda también inmersa en ésta se encuentra la demanda de respeto a los derechos humanos y de mayor transparencia y legalidad en las actuaciones de la autoridad en este esfuerzo.

Existe en la percepción social la incredulidad por la imparcialidad de los jueces, la suspicacia hacia las autoridades policiales, la insensibilidad del funcionario para con la víctima de un delito, la lentitud y tardanza de una sentencia, el ineficaz proceso de reinserción social y el opaco y contaminante cúmulo documental del sistema escrito.

En suma, nuestros antecedentes nos arrojan una grave pérdida de credibilidad social a las instituciones integrantes del sistema de justicia penal.

Lo anterior nos establece el objetivo de promover un sistema de justicia a la altura de las expectativas de una sociedad que visualiza la convivencia armónica y la profundización de la cultura política democrática como el camino idóneo para la construcción de un país cada vez más justo y con mejores niveles de vida para sus habitantes.

La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia publicada el 18 de junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, que da vida al sistema penal acusatorio y adversarial, es parte medular de la reforma de Estado, que debe ser impulsada por los tres poderes de la Unión, por los gobiernos estatales y por la Federación, para consolidar el Estado derecho y la gobernabilidad democrática.

Se inició un proceso de reforma de Estado bajo los principios de reconocimiento de parte del poder público, en el sentido de que el sistema tradicional punitivo se agotó debido a la pérdida de confianza social y extravío de los objetivos centrales para garantizar el debido proceso penal, de acuerdo con los estándares internacionales y con la necesidad de fortalecer los derechos de las víctimas u ofendidos de un delito.

Éste es un proceso político de enorme envergadura y de gran trascendencia social que modifica sustancialmente a las instituciones y a su orden normativo en el ámbito de procuración de justicia, de su administración y del modelo de reinserción social.

La realidad anteriormente mencionada y reconocida por los diversos actores políticos y por los poderes públicos del Estado mexicano consolidaron una reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, la cual dio inicio a su vigencia el 18 de junio de 2008, y que recoge en su contenido algunas de las experiencias locales de entidades federativas que, aún sin una reforma en la materia, pero en concordancia con las necesidades de la sociedad y del texto constitucional entonces vigente, y animadas por un auténtico ejercicio federalista, a través de un decidido esfuerzo de transformar el sistema de justicia penal mixto inquisidor, transitaron hacia un sistema que atendiera los principios del debido proceso penal y que tuviera como propósito ajustar el sistema a los principios de un Estado democrático de derecho, en el que en un nuevo sistema de procesamiento penal acusatorio y adversarial tuviera como fines del mismo conocer la verdad histórica de los hechos, proteger al inocente, reparar el daño a la víctima y sancionar penalmente al responsable del

hecho delictivo, basado en los principios de publicidad, oralidad, contradicción, continuidad, inmediación, concentración y presunción de inocencia; preservando y protegiendo los derechos humanos y las garantías tanto del imputado como de la víctima tutelados por nuestra Constitución y por los tratados internacionales reconocidos por el Estado mexicano.

Es de reconocer los avances alcanzados por las entidades federativas, como Chihuahua (merecido reconocimiento a la doctora Patricia González Rodríguez, quien en su calidad de procuradora general de Justicia de aquel estado, en el periodo 2004-2010 logró que los poderes públicos de la entidad recogieran el modelo integral de reforma para un nuevo sistema de justicia penal, consolidando con lo anterior la primera gran transformación, no sólo del debido proceso, sino de una reforma integral, que atiende a todos los subsistemas, y a partir de lo cual esta propuesta general de una política pública para su implementación tiene sus bases), Nuevo León, Oaxaca, Baja California, Zacatecas, Durango, Morelos, y el estado de México, los cuales en diversos grados y alcances han transformado su sistema de justicia penal hacia uno acusatorio y adversarial, impulsando con ello un esfuerzo de colaboración en el resto de las entidades federativas, esfuerzo al que en su primera etapa le faltó una mayor participación y coordinación por parte del gobierno federal con todas las entidades federativas, debiendo reconocer en su momento que en los estados de la República están los mayores esfuerzos y experiencias, así como los logros encaminados a cumplir con el mandato constitucional.

En los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, del 18 de junio de 2008, se establece un plazo no mayor a ocho años a partir del día siguiente de su publicación, del cual a la fecha han transcurrido siete años, por lo que sin demérito de los avances logrados, son extraordinarios los esfuerzos que se requieren del gobierno federal y estatales en sus respectivos ámbitos competenciales, pero en forma coordinada, para cumplir con el mandato establecido en los transitorios de la reforma citada.

## II. DIAGNÓSTICO

Luego de siete años del inicio de la vigencia de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, se pueden apreciar una serie de avances y pendientes en esta materia, los cuales se enuncian a continuación a manera de diagnóstico general.

### *Aspectos específicos a destacar. Situación actual*

#### *A. Impulso de sociedad civil organizada*

La sociedad civil organizada promueve una reforma procesal penal hacia un nuevo sistema de justicia acusatorio y adversarial, destacando a manera de ejemplo la organización Red Nacional de Juicios Orales, integrada por diversas asociaciones civiles que convergen en el propósito de impulsar la reforma del Estado en esta materia.

#### *B. Las reformas en materia penal en el ámbito de las entidades federativas*

Las entidades del país, en diferente grado de avance, son una sólida base hacia un nuevo sistema de justicia penal. Algunas entidades, como es el caso de Nuevo León, Morelos, Oaxaca, Chihuahua, Zacatecas, Baja California, Durango y el estado de México, aún antes de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, iniciaron sus procesos de reforma penal; con ello, lograron un impulso federalista como un referente en la historia de la nación. Con la construcción de los esfuerzos locales se conformó una modificación del orden nacional en el contexto de una reforma de Estado, que contiene el capítulo en materia de justicia penal, logrando cimentar el cambio constitucional hacia un sistema de justicia de corte acusatorio y adversarial.

*C. Reforma constitucional en materia de seguridad y justicia,  
 publicada en el Diario Oficial de la Federación  
 el 18 de junio de 2008*

Con base en la tendencia federalista supracitada, alentada entre otras fuerzas por la de la sociedad civil organizada, y atendiendo a la corriente reformista de los países latinoamericanos que buscaba ajustar sus sistemas penales a los estándares internacionales del debido proceso, los legisladores federales, las legislaturas de los estados y el titular del Ejecutivo Federal, lograron la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, dentro de la cual se establece el orden constitucional del justo o debido proceso.

*a. Grado de avance de los procesos de implementación en las entidades*

En cumplimiento de estos objetivos, el trabajo de coordinación con los procesos de implementación en cada una de las entidades fue consolidando diferentes dinámicas de avance, las cuales, en el informe al mes de marzo de 2015 de la propia SETEC, posicionan a las entidades de acuerdo con la ponderación de factores a medir, de conformidad con la siguiente tabla:

Tabla  
 CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
 POR AVANCE EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

<i>Etapa entrada en vigencia (III)</i>	<i>Etapa de operación (IV)</i>	
	<i>Operación parcial</i>	<i>Operación total</i>
Sonora	Aguascalientes Campeche Coahuila Colima	Querétaro Chihuahua Estado de México Morelos

	DF Guerrero Hidalgo Quintana Roo San Luis Potosí Tabasco Tamaulipas Tlaxcala BCS Jalisco Baja California Guanajuato Zacatecas Michoacán Puebla Chiapas Nayarit Sinaloa Veracruz	Durango Oaxaca Nuevo León Yucatán
--	---	--

*b.* Ponderación financiera de la Comisión de Justicia de la Conago

Como parte de la notoria preocupación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en su respectiva Comisión de Justicia, en torno al financiamiento del proceso de reforma penal, y sin demérito de la disposición constitucional en torno a que cada entidad federativa deberá destinar una partida para el desarrollo de este concepto, el 1o. de septiembre de 2010 se entregó el documento denominado “Determinación del monto promedio a solicitar por entidad para que se incluya en el presupuesto de Egresos de la Federación”, que inicialmente estaba previsto que se presentara a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, posterior al acuerdo general de la Conago para el presupuesto federal de 2011, importante antecedente que siguiendo la metodología de asignación de partidas presupuestales de la Fede-

ración hacia los estados arroja como conclusiones el solicitar la cantidad de trece mil seiscientos treinta y cinco millones, ciento cinco mil quinientos cuatro pesos, bajo el criterio de la ponderación de los siguientes indicadores:

- a) 45% para el factor de población potenciado por el PIB.
- b) 45% para el índice de delincuencia.
- c) 10% para el factor de desarrollo relativo a la recaudación de impuestos.

Las citadas ponderaciones se alcanzaron como resultado de los ejercicios financieros que obran en las actas de la Comisión de Justicia de la Conago.

#### c. Iniciativa presidencial para la creación del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales

El 21 de septiembre de 2011, el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto para la creación de un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, iniciativa que constituyó material de insumo, junto con otras que ya se encontraban en sede legislativa, y que en lo aplicable fueron subsumidas en el Código Federal Único de Procedimientos Penales promulgado por el presidente Enrique Peña Nieto el 5 de marzo de 2014, entregando con ello a la reforma del Estado el instrumento rector de transformación integral hacia un modelo de justicia acusatorio y adversarial.

### III. PROBLEMÁTICA ACTUAL

#### 1. *Insuficiente impulso político a la reforma*

a) Los titulares de los poderes de la federación no han asumido a cabalidad el compromiso que demanda la conducción política del proceso de reforma en materia de seguridad y justicia que

mandata la Constitución general, sobre todo considerando que la dimensión de la misma no tiene referente histórico más allá de su propia promulgación.

Lo anterior se debe, en parte, a la ausencia de un acuerdo político que dé cauce, orden y fuerza al cumplimiento del mandato constitucional, lo cual no se ha alcanzado con el acuerdo que suscribieron en agosto de 2009 los tres poderes de la Unión, pues dicho instrumento limitó su alcance y objetivo al de instalar la instancia de coordinación prevista en el artículo noveno transitorio de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008. Es decir, el acuerdo de delegar en un órgano la conducción de la reforma carece de los alcances necesarios para detallar las atribuciones y compromisos de los poderes en esta materia. No han sido en conjunto los titulares de los poderes, impulsores comprometidos de la reforma.

b) Una consecuencia de lo anterior es la dimensión política que actualmente guarda el órgano responsable de la implementación, toda vez que la ausencia de margen de actuación le impide interactuar de manera directa y permanente con los titulares del poder público federal y los estatales en condiciones que propicien el desarrollo de un plan estratégico ampliamente consensado que provea de orden y forma al proceso de implementación necesario. Sin dejar de reconocer los esfuerzos actuales, las deficiencias son de naturaleza estructural, y devienen del transitorio constitucional referido en el párrafo anterior.

c) Otra de las consecuencias, relacionada con la anterior, es la imposibilidad de construir conjuntamente con las entidades federativas, los escenarios de orden político que le den cauce al proceso de reforma con una visión integral, con el acompañamiento institucional y las alianzas con la sociedad civil organizada, con los medios de comunicación, con la academia, y con asociaciones y gremios de profesionistas relacionados con la materia.

d) La voluntad política tiene tintes de problemática en un contexto en el que los relevos de los gobiernos en los diferentes niveles reciben su gestión sin una agenda clara y sin un prepon-

derante compromiso político de cumplir con el mandato constitucional, lo cual repercute en la continuidad de los logros alcanzados y en la consecuente dilación del cumplimiento de las obligaciones en esta materia.

## *2. Ausencia de un plan estratégico nacional*

La ausencia de un instrumento estratégico ampliamente consensado que contenga los aspectos primordiales y transversales en materia de implementación de la reforma penal se manifiesta en la existencia de al menos 33 visiones, considerando entre éstas la de cada uno de los estados, así como la del gobierno federal sobre cómo debe cumplirse con el mandato constitucional, y aun con la existencia de un Código Único de Procedimientos Penales, el cual no debe confundirse con un plan estratégico nacional que contenga las etapas y los tiempos para cumplir con el objetivo central de implementar la reforma de seguridad y justicia en este país, pues las diversas visiones antes mencionadas se desarrollan en ritmos y direcciones diversos, no siempre acordes entre sí.

## *3. Inercias del statu quo y voces de la contrarreforma*

Los actores y los intereses prevalecientes en el sistema de justicia tradicional se erigen como una constante inercia contrarreformista que se anida en diversos públicos para dejar sembrada la idea de que el nuevo modelo de justicia no es más que uno extranjerizante e inaplicable a nuestra cultura jurídica.

Pugnan por el modelo que se busca dejar atrás, haciendo énfasis en los previsible fracasos del nuevo sistema, los cuales se enuncian en nociones como “la puerta giratoria”, “impunidad de la delincuencia”, etcétera, atribuyéndole un exceso de tutela de los derechos humanos y garantías de los imputados como si el respeto a los derechos humanos y sus garantías estuvieran sujetos a una gradualidad de mínimos y máximos en su cumplimiento.

Apelan también en sus argumentos, al altísimo costo que representa la implementación del nuevo esquema, pero carecen de un ejercicio financiero que sustente esta falsa afirmación. Dejan sembrada la duda en la ciudadanía en general en torno a una reforma de esta naturaleza, a la que intencionalmente se refieren con el limitativo concepto de *juicios orales*, señalándola como una herramienta que su sola puesta en funcionamiento alentará la delincuencia y la impunidad, tratando de apoyar sus dichos en supuestas fallas y en errores que de manera lógica y natural se presentan en los incipientes procesos de implementación.

No obstante lo anterior, es innegable que derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus garantías, publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, se hace imperativa una revisión de nuestro marco jurídico, empezando por el de las materias de justicia y seguridad; lo anterior, con el fin de introducir la voluntad constitucional en la legislación secundaria para la efectiva vigencia de principios jurídicos internacionales, como el de *pro personae* (ante la elección de dos normas se elegirá la que proteja al titular de un derecho humano).

Es decir, las precisiones y reconocimientos que implica la reforma en derechos humanos propiciará la claridad jurídica en la legislación nacional, buscando un equilibrio entre las partes, ejercicio de revisión que en materia penal se debe traducir en la consolidación del actual sistema de protección de los derechos humanos y sus garantías, tanto del imputado como de la víctima y/o ofendidos del delito.

#### 4. *Falta de solidez en los subsistemas integrantes del sistema nacional de justicia y seguridad*

Como consecuencia de las deficiencias y los rezagos históricos en el desarrollo de los sistemas de prevención del país, actualmente éstos no cumplen su función de contención del fenómeno

delictivo de manera eficiente y eficaz. Esta condición, consecuentemente, se ve reflejada en el aumento de los índices delictivos, tanto del fuero común como del fuero federal y, con ello, en el estado que guardan las condiciones de procuración e impartición de justicia, así como la de ejecución de sentencias y medidas judiciales.

Esta problemática subsistirá en tanto no se implementen las modificaciones institucionales necesarias para que los actores integrantes de los subsistemas asuman a cabalidad los nuevos roles previstos por el nuevo modelo de justicia.

Es importante entender que el nuevo sistema de justicia no es el antídoto para todas las deficiencias en el ámbito, siendo necesario mejorar sustancialmente la fase de prevención del sistema integral de justicia, entendiendo que la prevención no sólo es aquella que involucra a las policías o a las secretarías de seguridad pública, sino a las áreas de salud, educación y desarrollo social.

El subsistema de procuración de justicia carece de eficientes y eficaces procesos de investigación del delito, sustentados en las ciencias forenses. Igualmente, los miembros de la policía investigadora adolecen del perfil adecuado. El Ministerio Público, como institución, requiere de un ejercicio revisionista encaminado a adecuar y actualizar sus funciones a los requerimientos de los operadores del nuevo modelo. Como recomendación doctrinal hacia un nuevo modelo de policía de investigación, se sugiere la propuesta de la doctora Patricia L. González Rodríguez, incluida en el texto *La policía investigadora en el sistema acusatorio mexicano*.

La impartición de justicia requiere de juzgadores dedicados exclusivamente a esa tarea, dejando las cuestiones administrativas y funcionales a un sistema de gestión dedicado a dar soporte.

No obstante los esfuerzos que en el ámbito de ejecución de medidas judiciales y reinserción social se vienen haciendo, el estado de cosas actual hace innegable la necesidad de una impostergable reestructuración integral de todo el subsistema.

### 5. *Insuficiente financiamiento presupuestal para la reforma*

Una de las consecuencias principales de la falta de compromiso político pleno, sin duda la tenemos reflejada en los recursos presupuestales que hasta el día de hoy se han destinado expresamente por los poderes de la Unión y por las entidades federativas para el desarrollo de los procesos de implementación de una reforma constitucional de justicia y seguridad con la trascendencia que ésta tiene para el destino de la nación.

Un ejemplo de lo anterior lo tenemos en que para el ejercicio 2012, el presupuesto de egresos de la Federación contempló en su partida “Implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal” un monto de \$443.424,000.00, recursos distribuidos en apoyo a los procesos implementadores de los estados, los cuales evidencian la necesidad de un mayor compromiso.

Y aun cuando para el ejercicio 2015 la partida presupuestal es de \$1,009.643,931.00, es necesario que en materia de recursos financieros debidamente presupuestados por el poder público éstos estén sometidos a su estricta aplicación contenida en el plan estratégico nacional.

Otra manifestación de esta falta de compromiso político de los diferentes niveles de gobierno se tiene en la ausencia de un ejercicio presupuestal serio, enfocado a calcular el monto de los recursos financieros que la implementación de la reforma demanda, ejercicio que contemple con rigor técnico todos los aspectos relacionados con las necesidades implementadoras de la reforma, y, como en el párrafo anterior, vale la pena hacer de nuevo mención que esta metodología propuesta debe estar incluida en un plan estratégico nacional.

Si bien es cierto que en ejercicios fiscales anteriores se han contemplado recursos enfocados a implementar medidas para fortalecer la infraestructura de las entidades federativas en materia de seguridad, de conformidad con el acuerdo presidencial pu-

blicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de marzo de 2012 (Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad y el Fondo Nacional de Infraestructura), la aplicación de este considerable monto presupuestal y las reglas de operación a las que están sujetos no atienden plenamente a los fines y objetivos que lo deben guiar ni están integrados de nueva cuenta en un plan integral para la implementación del sistema de justicia penal, con las consecuentes dilapidaciones de recursos aplicados en infraestructura y en renglones no prioritarios.

Los puntos anteriormente enunciados representan las facetas más destacadas de la problemática que actualmente enfrenta el proceso de cumplimiento de lo dispuesto por la reforma constitucional del 18 de junio de 2008.

#### IV. PROPUESTAS DE ATENCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

##### 1. *Introducción*

Considerando que el proceso de conducción y administración de la reforma en materia de justicia a nivel nacional no ha encontrado orientación en referentes torales del mismo, los cuales enuncio a continuación: a) La reforma penal no es un proyecto de realización optativa o potestativa, sino que emana de un mandato contenido en nuestra carta fundamental y, por ende, de obligatoriedad incuestionable. b) Un proyecto de la envergadura de la reforma constitucional en comento requiere la concurrencia coordinada, colaborativa y propositiva de todos los actores públicos de la Federación y los estados para aspirar al éxito. c) La institución implementadora o depositaria del acuerdo político alcanzado por los poderes públicos del país debe estar revestida de un sólido diseño institucional y sustentada en un poderoso marco competencial que le brinde la capacidad de maniobra requerida.

De lo anterior se tiene en consecuencia que los procesos reformistas tanto nacional como estatales requieren del replanteamiento institucional de la entidad responsable de su conducción para darle una mayor dimensión política, así como de un plan estratégico que contemple los aspectos que lo deben integrar, a partir de su clasificación en dos grandes categorías:

- Aspectos estructurales. Deberán comprender aquellas cuestiones de naturaleza normativa y regulatoria, y
- Aspectos funcionales. Integrarán los temas propios del proceso de implementación e instrumentación de la reforma penal, así como los de su consolidación.

## 2. *Plan estratégico nacional*

El plan estratégico nacional deberá ser el instrumento fundamental, generador y orientador de todos los esfuerzos, recursos y normatividad que sustenten toda política pública de la nación, enfocado a contribuir con los procesos de implementación e instrumentación de la reforma constitucional en la materia.

En razón de lo anterior, se enuncian a continuación algunos de los aspectos imprescindibles en el plan estratégico nacional de la reforma penal propuesto:

### A. *Diagnóstico*

La necesaria actualización y profundización del diagnóstico en materia de justicia y seguridad es tan evidente como lo es la importancia que tiene el contar con una herramienta que detalle de manera profunda, objetiva y real las condiciones en las que se encuentra inmersa la reforma penal y todo lo que implica. Lo anterior propiciará el mejoramiento de la calidad de las decisiones públicas que se deban tomar.

### B. *Programa normativo integral*

Este instrumento deberá contener el estado que guardan cada una de las entidades federativas y la propia Federación, y a partir de ello, elaborar el programa normativo que orientará las reformas legislativas que se deban procesarse en los respectivos ámbitos.

En razón de lo anterior, una reforma integral “mínima” en materia penal deberá contener la creación o modificación de los siguientes ordenamientos: adecuaciones a las Constituciones estatales, códigos de procedimientos penales; leyes orgánicas del Ministerio Público, de la defensoría pública, y del Poder Judicial de los estados; códigos penales; leyes de atención a víctimas y ofendidos del delito; leyes en materia de adolescentes infractores, de ejecución de penas y medidas judiciales, de justicia alternativa; leyes estatales de seguridad pública, del servicio profesional de carrera policial, de protección a testigos; leyes reguladoras de bases de datos genéticos, y en general la revisión del marco jurídico para ubicar las materias en las que se hace necesaria su adecuación.

Relacionado con lo anterior, se requiere la elaboración e institucionalización de las mecánicas y sistemas de revisión permanente de la normatividad aplicable.

Adicionalmente, el programa normativo integral debe contener la guía de manuales, lineamientos y protocolos que para el cumplimiento de las diferentes responsabilidades los funcionarios operadores del sistema de justicia penal deberán aplicar.

### C. *Gradualidad de la reforma*

Las experiencias que actualmente se tienen en materia de instrumentación de la reforma han permitido categorizar dos grandes métodos para graduar a los mencionados procesos. Uno, por su entrada en vigencia en demarcaciones territoriales,

y otro, por la entrada en vigencia en razón del tipo de delito, considerando en esto las mejores prácticas que se han podido documentar.

No obstante lo anterior, y toda vez que existe ya un Código Único de Procedimientos Penales, normatividad que se convierte en la columna vertebral de todo el proceso de implementación, y el cual debe estar incluido en un plan estratégico nacional, la entrada en vigor de la reforma desde el punto de vista revisionista de las experiencias más exitosas, es que en la entrada en vigor del nuevo modelo de justicia se aplique el principio de gradualidad por la vía de la regionalización o territorialización aplicando de manera integral desde el primer momento todo el modelo de justicia para todos los tipos penales.

#### *D. Proceso de selección de funcionarios y capacitación de los mismos*

La importancia de incluir este punto en el plan estratégico repercute en la calidad de los procesos de selección y capacitación de los servidores públicos que habrán de operar y ejecutar las nuevas funciones e instituciones del nuevo modelo de justicia penal.

La relevancia de un proceso de selección de funcionarios estriba en transparentar los procesos de selección, incluir o recepcionar como funcionarios del nuevo modelo de justicia a los hombres y mujeres expertos en cada una de sus materias mediante procesos de selección que den la garantía a la sociedad de que se ha incluido a los hombres y mujeres más aptos para el desempeño de los cargos, que como jueces, fiscales, defensores públicos, asesores jurídicos, policías y funcionarios del sistema de ejecución de penas y medidas judiciales acrediten conocimiento y aptitud para el desempeño de sus cargos.

### *E. Procesos de socialización y planificación de la comunicación y difusión*

Las experiencias locales y las de orden internacional han destacado la necesidad de construir las políticas públicas que de manera determinante permitan encauzar el acompañamiento social con la solidez requerida por un proceso de estas dimensiones.

En este sentido, un proceso de socialización, difusión y comunicación debe estar enfocado, en una primera etapa, a la confección de las grandes alianzas requeridas con la ciudadanía, que permitan la generación de los niveles de confianza inherentes a este proceso, y siendo subrayadamente cuidadosos de no elevar las expectativas sociales ni distorsionar la focalización de una reforma al sistema de justicia penal, provocando con ello la infundada idea de que por medio de esta reforma implícitamente viene de manera inmediata la disminución criminal y una seguridad pública óptima, sino más bien la socialización y sus procesos comunicativos requieren del conocimiento de la sociedad para que acompañen, impulsen y se conviertan en contralores del rediseño de las instituciones para que éstas actúen con eficiencia y eficacia de acuerdo con el mandato constitucional.

### *F. Financiamiento presupuestal de la reforma y de su consolidación*

Este aspecto de la reforma que deriva del mandato constitucional en el sentido de incluir en los presupuestos de egresos de la Federación y de los estados las partidas específicas para la implementación de la reforma debe trascender el mero cumplimiento, aspirando a consolidar una herramienta presupuestal que contemple los rubros de recursos humanos, capacitación del mismo, infraestructura y equipamiento, recursos materiales, reingenierías y adquisición de nuevas tecnologías, por lo menos.

### *G. Plan de cierre del sistema tradicional y causa cero*

Partiendo de una definición de orden político, se debe elaborar una ruta crítica, calendarizando las fechas y métodos mediante los cuales habrá de cerrarse definitivamente la aplicación del sistema de justicia mixto inquisitivo, para dar paso a la vigencia integral del nuevo modelo.

Adquiere relevancia el hecho de que se tiene que planificar la reasignación del recurso humano, con los esquemas de pensión y liquidación, que devienen de un proceso de tal naturaleza, siendo en extremo cuidadosos con los derechos fundamentales y laborales de las personas, los cuales se verán necesariamente afectadas por tal proceso de transformación.

### *H. Evaluación y seguimiento de la reforma y su consolidación*

Es esencial la creación e institucionalización de métodos, procedimientos y sistemas de indicadores diversos para la evaluación y seguimiento del proceso de reforma penal, tanto en lo integral como en el funcionamiento de cada una de sus respectivas etapas. La elaboración de estos instrumentos permitirá el mejoramiento de la calidad de las diversas definiciones y decisiones que tomen los responsables de ello, tanto para la corrección de deficiencias como para la elaboración de los planes y demás instrumentos.

## V. CONCLUSIONES

En un esfuerzo de síntesis en torno a los retos pendientes en el proceso de reforma, debemos establecer que se demanda de parte de todos los actores un compromiso de cumplimiento al orden constitucional que se materialice en las siguientes acciones:

1. Replanteamiento del pacto político que lo eleve a la dimensión de asunto de Estado y genere, mediante las herramientas

jurídicas pertinentes, el andamiaje de coordinación y de vinculación con los compromisos que se alcancen para efectos de la implementación.

Este replanteamiento requiere de la participación de los titulares de los poderes públicos de la Federación y de las entidades federativas, en un escenario adecuado de relanzamiento de este fundamental proyecto de la nación, generando un compromiso de observancia al mandato constitucional de frente a la sociedad, incorporando en ello un poderoso mensaje político de cumplimiento por parte del poder público, que permita generar confianza en la sociedad en un proceso de transformación del Estado mexicano hacia un nuevo modelo de justicia y seguridad.

2. Cooperación internacional. La implementación del nuevo modelo de justicia es de tal trascendencia e importancia para la nación, que requiere acudir a las experiencias y cooperación que en el ámbito internacional se han generado, garantizando en esto que la conducción de la reforma la detente el órgano determinado por la Constitución general y el acuerdo político, en los términos del plan estratégico.

3. Visión integral del sistema de justicia. Que en esta integridad del concepto queden contenidos también el sistema especial de justicia para adolescentes y el sistema de ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las instancias municipales en lo que sea de su competencia.

4. Planeación. Fortalecer la planeación multianual de la reforma con visión desde 2015 hasta 2018 por lo menos, plasmándola en el plan estratégico.

5. Integralidad financiera. Integrar en el instrumento que norme el financiamiento de la reforma la coordinación de las políticas de aportaciones federales en materia de seguridad (FASP, Subsemun, Fortamun) para que efectivamente sean complementarias y tengan reglas de operación similares; es decir, toda la fuente de recurso público encaminada a ser aplicada en instituciones de seguridad y justicia penal debe por norma contener una alineación para asegurar la eficaz y eficiente aplicación de

los recursos públicos en cumplimiento del objeto constitucional en la materia, e inmerso en el plan estratégico nacional.

El cabal cumplimiento de la reforma constitucional y el exitoso desarrollo del proceso de implementación y consolidación de la misma se podrá realizar mediante diversos métodos.

Ésta pretende ser una propuesta general, como ya en su título lo mencionó, de una política pública para implementar el sistema de justicia acusatorio y adversarial, y contiene la experiencia que pude asimilar en mí como legislador local en el periodo de 2004 a 2007 en Chihuahua y como secretario ejecutivo del Centro para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en esta misma entidad en el periodo de 2007 a 2012. No obstante, cualquier método que se decida no puede entenderse como una reforma procesal, sino como un proceso político en el que se requiere del pleno y poderoso ejercicio de la voluntad de los titulares de los poderes de la nación.