

NOTAS SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE REFORMA PENAL EN MÉXICO

Carlos F. NATARÉN*

SUMARIO: I. *La razones para realizar la reforma.* II. *La reforma al texto constitucional: un largo camino legislativo.* III. *Contenido de la reforma.* IV. *La implementación de la reforma constitucional.* V. *Recapitulación: los retos de la implementación y su situación actual.*

En los meses finales de 2007 y principios de 2008, el poder reformador de la Constitución en México discutió y aprobó la denominada *reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública*. Esta reforma puede ser considerada una de las más ambiciosas que se han aprobado desde 1917, y, en caso de que se concrete, implicaría el cambio más importante para la justicia mexicana desde hace más de cien años. En efecto, esta reforma constitucional busca modificar completamente tanto la integración de las instituciones que integran el sistema de justicia penal como su funcionamiento, al establecer las bases para cambiar el sistema procesal penal vigente —que se puede calificar como mixto tradicional— por un sistema acusatorio con algunas matizaciones o modalidades.

El trabajo que se presenta, en tanto realizado dos años después de la publicación de la reforma, asume que se conoce el nuevo texto, por lo que busca destacar tanto los problemas a los que responde como proponer una forma de entender el contenido de la reforma. Así, se distingue entre las reformas que establecen el nuevo sistema nacional de seguridad pública y las nuevas atribuciones que se otorgan al Ministerio Público federal en materia de combate a la delincuencia organizada, de las reformas que van dirigidas a establecer un nuevo modelo de justicia penal. En nuestra opinión, la distinción entre estos sectores de la reforma constitucional no se ha realizado adecuadamente en la doctrina nacional, lo que ha llevado a deba-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

tirla como un todo homogéneo, que desde muchas perspectivas es erróneo e infructuoso. La distinción que proponemos permite analizar con mayor facilidad las características del modelo propuesto, los retos en la implementación del nuevo sistema de justicia penal y, al mismo tiempo, centrar las discusiones en los retos que conlleva.

I. LA RAZONES PARA REALIZAR LA REFORMA

La profundidad y extensión de la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008 solo puede explicarse por la gravedad de los problemas del funcionamiento del sistema de justicia penal. Por esta razón, es importante hacer un breve recuento de estos problemas para poder entender su contenido. En las líneas que siguen, haremos una sintética referencia a algunas de las cuestiones que la reforma constitucional trata de resolver, en esta exposición seguiremos el desarrollo cronológico del proceso penal ordinario.

1. La etapa de investigación del proceso penal mexicano se denomina averiguación previa, durante esta etapa pueden señalarse muchos problemas. Para una mayor claridad dividiremos la exposición en función del ámbito en que encontramos esos problemas

A. Iniciaremos por señalar los problemas que se presentan desde la perspectiva de la víctima u ofendido

a. Limitada participación en la averiguación previa

La situación de la víctima presenta varias ambigüedades dentro del procedimiento penal mexicano. Si bien ha existido una tendencia a reforzar su posición en el proceso, es necesario admitir que la posición de las víctimas sigue siendo precaria. En términos generales, la víctima tiene una participación limitada en la integración de la averiguación previa. No obstante, en muchas ocasiones los agentes del Ministerio Público exigen la colaboración de las víctimas en la investigación, con objeto de integrar la averiguación previa. Dicha colaboración no se reduce a prestar declaraciones, sino que también incluye la búsqueda de testigos y de medios de prueba en general que contribuyan a la integración del expediente. Sin embargo, una vez prestada dicha colaboración, la víctima nuevamente juega un papel superficial, toda vez que la determinación sobre el uso que se dará a dichos medios de prueba solo corresponde a los agentes del Ministerio Público. De esta ma-

nera, en ocasiones se observa que la víctima es la que en la práctica lleva la mayor parte del peso de la investigación, y la representación social es la que la evalúa y decide su procedencia a la luz del monopolio para el ejercicio de la acción penal —de la decisión de acusar o no— que tiene conferido.

Ciertamente, las anteriores consideraciones deben ser analizadas a la luz de las recientes modificaciones legislativas y jurisprudenciales que permiten a las víctimas cuestionar el no ejercicio de la acción penal. Sin duda se trata de cambios que contribuyen a reducir la opacidad de la acción de los agentes del Ministerio Público. No obstante, debe reconocerse que este esquema no implicó una solución a los problemas que le dieron origen.

b. Problemas para la reparación del daño

La cuestión de la reparación del daño es un tema que no solo involucra a las víctimas de un delito, sino que también evidencia importantes problemas institucionales. Por una parte, las averiguaciones previas y en general los procesos penales suelen prestar poca atención a esta cuestión. En ese sentido, la carga de la prueba y el impulso procesal necesario para obtener la reparación del daño corresponde a la víctima, aunque no tiene necesariamente la condición procesal adecuada para presentar su reclamo.

Por otro lado, los bienes asegurados con motivo de la comisión de un delito suelen permanecer durante largos periodos en condiciones precarias de almacenamientos y sujetos a un deterioro permanente. Esta circunstancia genera importantes pérdidas a las víctimas del delito, sin contar con los costos que enfrentan las instituciones públicas para su almacenamiento.

B. Por otra parte, en la etapa de la averiguación previa pueden señalarse problemas de funcionamiento institucional, en especial en lo que se refiere a la oficina del Ministerio Público

a. La falta de eficacia en las investigaciones penales

Uno de los problemas más graves del sistema penal mexicano es la ineficacia de los principales actores en la averiguación previa. En concreto: los agentes del Ministerio Público y la policía a su cargo.

Investigaciones empíricas demuestran que a medida que pasa el tiempo después de ocurrido el delito, se reduce de una manera drástica la posibilidad de detectar y detener a un presunto delincuente. Una prueba contundente deviene del estudio titulado: “Delincuencia y marginalidad y desem-

peño institucional”,¹ en donde se establece que una porción muy reducida de sujetos recluidos fueron detenidos después de que habían transcurrido más de 24 horas desde la comisión del delito. En efecto, de acuerdo con las respuestas obtenidas, el 48% de los inculpados fueron detenidos dentro de los sesenta minutos posteriores a la comisión del delito, y el 22% fue detenido dentro de las 24 horas siguientes. El anterior dato revela que las investigaciones realizadas por policías y agentes del Ministerio Público tienen alcances muy limitados. El resultado práctico es que si los imputados no son aprehendidos en flagrancia o a las pocas horas de la comisión del delito, el porcentaje de probabilidades de que sean detenidos se reduce dramáticamente. Evidentemente, esto se refleja en un claro aumento en la impunidad, así como en una creciente desconfianza en la acción de las instituciones responsables de la procuración de justicia. Precisamente en relación con los niveles de desconfianza, es importante destacar el alto número de víctimas que no reportan el delito ante ninguna autoridad porque les parece que sería una pérdida de tiempo y que los trámites son largos y difíciles.

Otro problema relacionado con las deficiencias en las labores de investigación tiene que ver con la violación de los derechos humanos de los imputados y de las víctimas del delito. En ocasiones la ausencia de capacitación y recursos puede llevar a las autoridades a optar por prácticas violatorias de derechos.

Entre las causas que suelen mencionarse para explicar las deficiencias en las investigaciones destacan las siguientes: excesivas cargas de trabajo impuestas a los agentes del Ministerio Público y la policía judicial; falta de equipamiento y entrenamiento apropiados; la corrupción; falta de incentivos para investigar, y el uso limitado de los servicios periciales. Sin embargo, la falta de un entrenamiento adecuado y, en general, la ausencia de mecanismos que incentiven la profesionalización de los servidores públicos responsables de la procuración de justicia parece ser el principal problema que aqueja a las instituciones.

De esta manera, la falta de profesionalización de policías y agentes del Ministerio Público, la ineficacia o inexistencia de controles para supervisar y evaluar su labor, así como la ausencia de transparencia en sus funciones, se combinan para generar corrupción y prácticas irregulares en las corporaciones. Esta situación es especialmente marcada en el ámbito de las policías, en donde las encuestas revelan que hay un alto índice de corrupción.

¹ Bergman, Marcelo *et al.* (coords.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República mexicana: Distrito Federal, Morelos y estado de México*, México, CIDE, 2003.

Desde una perspectiva institucional, también es necesario destacar los problemas que enfrentan policías y agentes del Ministerio Público para coordinar sus labores. Esta falta de coordinación obstaculiza el desarrollo de las investigaciones e impide un uso eficiente de los recursos existentes.

b. Laboratorios infrautilizados y problemas con los servicios periciales

El panorama actual en materia de servicios periciales presenta importantes problemas. En primer lugar, debe reconocerse que el empleo de los servicios periciales especializados para la integración de averiguaciones previas es limitado. Incluso cuando dichos servicios son utilizados, los agentes del Ministerio Público los emplean en forma limitada para sustentar sus argumentaciones sobre la probable responsabilidad de los indiciados.

Por otro lado, la vinculación de los servicios periciales a las procuradurías de justicia genera diversas irregularidades. En primer lugar, se dificulta el acceso de los indiciados y las víctimas a los resultados de los peritajes y a la forma en la que los mismos se elaboraron. En segundo lugar, se pueden generar argumentos orientados a cuestionar la independencia de los servicios periciales. Por otro lado, es notoria la ausencia de servicios periciales alternativos al servicio de los justiciables. En consecuencia, la mayor parte de las periciales deben realizarse por los peritos de las procuradurías.

c. Falta de incentivos para realizar investigaciones por otros medios

El artículo 287 del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 59 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señalan que una confesión por sí sola no puede ser la base de la consignación de un detenido por el Ministerio Público. Más aún, el artículo 249 del segundo código establece que una confesión no será válida si va acompañada de otras pruebas o presunciones que la hagan inverosímil.

No obstante lo anterior, como analizaremos más detalladamente en el siguiente apartado, en el lapso donde el inculpado físicamente está a disposición de la policía, encontramos que estos interrogan a los detenidos y los conminan a confesar o a proporcionar información acerca del delito en cuestión. En otros casos, la policía puede recurrir a la violencia u otras medidas de coacción. Al parecer, el resultado de esta práctica en muchas ocasiones ha sido suficiente para comprobar la plena responsabilidad del

sentenciado. Es decir, la policía (solo necesita la confesión) no necesita realizar otras investigaciones para que el agente del Ministerio Público integre la averiguación previa y el juzgador dicte sentencia condenatoria.

Otros datos demuestran que las pruebas documentales y las periciales casi no son presentadas ante el juzgador. Una investigación realizada² en los juzgados penales del Distrito Federal encontró que los medios probatorios que aparecieron con mayor frecuencia en los expedientes examinados son: declaraciones del denunciante o agraviado, del procesado, de las policías remitentes y de los testigos. Esto también concuerda con el estudio cuantitativo realizado por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el *National Center for States Courts*, en donde constataron que la prueba documental y la pericial son casi inexistentes entre las ofrecidas por el Ministerio Público, y aparecen con poca frecuencia entre las ofrecidas por la defensa.³

Los datos anteriores parecen confirmar que los medios de prueba empleados para integrar las averiguaciones previas son poco sofisticados y que las investigaciones son limitadas.

Entre los principales argumentos que explican por qué prevalecen las pruebas confesionales y las testimoniales está la dificultad para los inculcados en objetar el contenido de las confesiones rendidas ante autoridades distintas al juez. Todavía más difícil es que los tribunales de apelación y de amparo utilicen como fundamento para revocar una sentencia el hecho de que la confesión haya sido extraída de manera ilegal. En el caso de las testimoniales, la jurisprudencia se inclina por privilegiar la posición defendida por la acusación.

La Organización de las Naciones Unidas, mediante un diagnóstico sobre la situación de las garantías individuales en México, señaló que la tortura sigue siendo el método privilegiado de investigación, ya que los agentes del Ministerio Público y los policías judiciales no conocen o no saben aplicar otros métodos.⁴ La recurrencia al empleo de la tortura parece ser un fenómeno que responde a varias razones. En primer lugar, se argumenta que policías, agentes del Ministerio Público y jueces se enfrentan a una sobrecarga de trabajo, y el empleo de la tortura contribuye a resolver más rápido

² Pásara, Luis, *Como sentencian los jueces en el Distrito Federal*, México, UNAM, 2006. El texto completo de este libro puede consultarse en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1951>

³ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y *Nacional Center for State Courts* (TSJDF-NCSC), 2002, material presentado en el seminario realizado en septiembre de 2002 en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

⁴ También puede verse el capítulo sobre México en el informe de *Human Right Watch* de 2009, en http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/mexico_0.pdf

los asuntos. En segundo lugar, las tesis de jurisprudencia sobre la validez de las primeras declaraciones de los imputados —que se citan en el apartado siguiente— constituyen un incentivo para no abandonar dicha práctica. También es necesario considerar que cuando la tortura es denunciada, la víctima tiene la carga de la prueba.

C. Desde la perspectiva del indiciado durante la etapa de investigación del proceso penal mexicano existen múltiples problemas, destacaremos los que desde nuestra perspectiva son los más graves

a. Validez de la declaración ministerial del indiciado

Como ya se ha mencionado, los jueces suelen dar valor probatorio a las declaraciones ministeriales de los indiciados a pesar de que estos últimos se opongan. Esta situación genera importantes desequilibrios procesales. Por lo general, la situación en la que se produce la declaración ministerial presenta un escenario adverso para el indiciado. En ocasiones no tiene contacto efectivo con un defensor o puede ser sometido a presiones u otro tipo de abusos por parte de los cuerpos de seguridad, con objeto de que haga una declaración que facilite su acusación ante el juez.

En primer lugar, deben mencionarse aquellos criterios que sostienen que, en principio, las primeras declaraciones de los indiciados y los testigos deben ser tenidas por ciertas a pesar de que exista una retractación posterior. Los efectos del empleo de este tipo de criterios tienen importantes consecuencias sobre la forma en la que se desarrollan los procesos. En efecto, su aplicación subvierte la lógica de valoración de la prueba, invierte las reglas de su carga e impide la auténtica intermediación procesal.

Los argumentos esgrimidos en la jurisprudencia para sustentar la validez del principio de la inmediatez se fundan en que las primeras declaraciones del inculpado o de los testigos tienen mayor cercanía con los hechos controvertidos.⁵ Asimismo, se sostiene que dichas declaraciones están dotadas de una mayor espontaneidad, porque el declarante no ha sido aleccionado o no ha podido reflexionar sobre lo sucedido, de tal modo que le permita encontrar un camino que lo exonere de responsabilidad o le beneficie de algún modo.⁶

⁵ La jurisprudencia de los tribunales colegiados federales mexicanos es de obligatorio seguimiento por los tribunales locales. La tesis a la que se hace referencia puede consultarse en <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/NumIUS.asp>, con el número de tesis 180282.

⁶ Tesis localizable con el número 171155.

Sin embargo, el criterio de la “inmediatez” no constituye un principio absoluto desde la perspectiva de la jurisprudencia. De esta manera, existen criterios en donde se marcan algunas excepciones al principio. No obstante, dichas excepciones generalmente se refieren a situaciones en donde la inmediatez pudo haber beneficiado al imputado. Así, encontramos que el “principio de inmediatez” únicamente tiene vigencia cuando las primeras declaraciones perjudican al inculpado, pues si este, luego de una primera declaración afirmando su inocencia, declara algo que pueda ser usado en su contra, se considerará que su primera declaración no tiene validez para exculparlo. Esta misma excepción opera en lo relativo a la declaración de los testigos.⁷

Como ya se ha mencionado, el empleo de este tipo de criterios tiene efectos perniciosos sobre la forma en la que se desarrollan los procedimientos penales. En primer lugar, deben destacarse sus efectos sobre la función investigadora del Ministerio Público respecto de los hechos con apariencia delictiva, ya que dicho criterio jurisprudencial alienta a centrar la investigación en la búsqueda de una confesión del indiciado, pues esta prueba será suficiente para sostener la acusación en el proceso, sin importar que existan o no, otras pruebas que la confirmen. De esta forma se desalienta la investigación sobre otro tipo de pruebas o evidencias y, si bien indirectamente, se incentiva la posibilidad de uso de la coacción para obtener la confesión.

En segundo lugar, debe señalarse que establecer una regla de valoración de la declaración del acusado, en tanto prueba en el proceso, va en contra de la libre valoración de las pruebas por parte del juzgador. De esta manera, el “principio de inmediatez” se convierte en un obstáculo para la independencia de los jueces y los tribunales, además de significar un retroceso a los, afortunadamente ya superados, sistemas de prueba legal o tasada.

Finalmente, debe considerarse que el criterio jurisprudencial de la “inmediatez” impide la existencia de una auténtica inmediación en el proceso penal mexicano. En efecto, si consideramos que, como se ha señalado, la inmediación procesal exige que el juez intervenga personalmente en el desahogo de las pruebas, nada puede ir más en contra de este principio que obligar al juzgador a otorgar pleno valor probatorio a una declaración del acusado en la que él, forzosamente, no puede estar presente.

Es evidente que este criterio jurisprudencial es un obstáculo a la plena vigencia del sistema acusatorio en el proceso penal.

⁷ Pueden consultarse las siguientes: Registro núm. 201617, Rubro: RETRACTACIÓN. INMEDIATEZ. Registro núm. 201879, Rubro: DECLARACIONES DEL REO. INMEDIATEZ PROCESAL. Registro núm. 209212, Rubro: INMEDIATEZ. PRINCIPIO DE, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR.

b. Flagrancia y urgencia demasiado amplias

Se señala que existe flagrancia cuando el autor del hecho con apariencia delictiva es encontrado en el momento de cometerlo.⁸ En el ordenamiento jurídico mexicano la flagrancia se encuentra ligada a la protección de los derechos fundamentales. En efecto, el párrafo cuarto del artículo 16 de la Constitución dispone que toda detención debe cumplir los requisitos que los párrafos anteriores de ese mismo precepto establece, a saber: mandamiento judicial, previa denuncia o querrela, tipicidad del acto y probable responsabilidad. De esta forma, frente a la perspectiva garantista que busca establecer un mínimo de condiciones para toda detención, la flagrancia —fundada en la necesaria respuesta a los delitos— permite la inmediata aprehensión del presunto delincuente.

Sin embargo, el desarrollo legal de este precepto constitucional modifica profundamente la esencia de la flagrancia, ampliando significativamente su contenido, lo que repercute en el sistema de protección de garantías. En efecto, el artículo 193 del Código Federal de Procedimientos Penales —de acuerdo con la redacción de las reformas del 8 de febrero de 1999— establece tres formas de flagrancia. La primera fracción se refiere a la forma tradicional que, como se ha dicho, se concreta en el hecho de que el inculpado sea sorprendido cometiendo el delito. La segunda fracción se refiere a los supuestos en que se le sorprende inmediatamente después de ejecutado.

La tercera de las formas de la flagrancia en realidad engloba varios supuestos que trataremos de distinguir; así, existirá flagrancia cuando el inculpado es señalado como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con él en la comisión del delito; de la misma forma, se considera flagrancia cuando se encuentre en poder del indiciado el objeto, el instrumento o el producto del delito; finalmente, será flagrancia cuando aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito.

Para estos supuestos, la misma fracción tercera del artículo 193 establece como condiciones que deberá tratarse de un delito grave, que no haya transcurrido un plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento de la comisión de los hechos con apariencia delictiva, que se haya iniciado la averiguación previa respectiva y que no se hubiera interrumpido la persecución del delito.

No puede dejar de señalarse que el plazo de 48 horas o, incluso, la existencia de plazos más extensos en otros códigos estatales para considerar la

⁸ Bunster, Álvaro, “Flagrancia”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2000, p. 1710.

existencia de la flagrancia, puede significar una interpretación que puede tener un efecto restrictivo sobre el derecho contemplado en la Constitución.⁹

c. Limitada intervención de la defensa

Durante el desarrollo de la averiguación previa, la posición del indiciado es endeble frente a la acción del Ministerio Público. Esta situación suele tener efectos adversos sobre sus posibilidades de defensa. Con frecuencia se percibe una marcada inactividad de los indiciados y sus defensores durante la etapa ministerial. Las explicaciones de este fenómeno son variadas. No obstante, una de las principales es aquella que se relaciona con la actitud de los agentes del Ministerio Público, quienes se suelen mostrar poco favorables al desahogo de diligencias solicitadas por la defensa y, en general, muestran una limitada colaboración para que los abogados del indiciado se entrevisten con su cliente o intervengan en el desahogo de otras pruebas.

Por lo que respecta al contacto entre el imputado y su abogado, es necesario reconocer que es una práctica frecuente limitar la comunicación de aquellos. De esta manera, los contactos entre imputados y defensores son esporádicos durante esta etapa. Adicionalmente, los agentes del Ministerio Público acostumbran esperar hasta la última etapa de sus pesquisas, cuando el plazo de las 48 horas establecido por el artículo 16 de la Constitución se encuentra cercano a su conclusión, para tomar la declaración ministerial del indiciado. Esta conducta plantea diversos problemas para la defensa. Por una parte, reduce las posibilidades de acción de los abogados defensores, puesto que la declaración ministerial es por lo general el primer momento en el que el indiciado conoce de qué se le acusa y entra en contacto con su abogado. Por otro lado, margina a la defensa de las investigaciones desarrolladas durante la averiguación previa, ya que cuando se toma la declaración ministerial, el expediente está prácticamente listo para la consignación. Esta última consecuencia también ocasiona que la defensa no tenga capacidad efectiva para preparar argumentos orientados a desvirtuar las diligencias desahogadas en la averiguación previa y a presentar pruebas de descargo.

El escenario anterior se puede complicar todavía más si se toma en cuenta lo dispuesto la legislación procesal. En ese tenor, es posible mencio-

⁹ Sobre este aspecto y varios de los mencionados de los problemas mencionados puede verse Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, y Lawyers Committee For Human Rights, *Legal Injustice*, México, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C., 2001.

nar el artículo 53, fracción VI, tercer párrafo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, que establece que “el ministerio público no estará obligado a notificar la admisión o práctica de los medios de prueba. Igualmente, podrá ejercitar la acción penal sin recibir los que ofreció el inculpado o su defensor en su momento, el juzgador decidirá sobre la admisión y práctica de las mismas”. Asimismo, el Código Federal de Procedimientos Penales, el artículo 128, inciso E), que dispone “que se le reciban los testigos y demás pruebas [al inculpado]...siempre que no se traduzca en entorpecimiento de la averiguación...”, puede significar importantes limitaciones para la defensa si es que la autoridad no ejerce en forma adecuada su facultad discrecional.

d. Persona de confianza como defensor

El artículo 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previo a la reforma, establecía que el inculpado tenía derecho a una defensa adecuada por sí, por abogado o *por persona de su confianza* desde el inicio de su proceso, así como durante todos los actos de este. En consecuencia, existen numerales en diversas leyes reglamentarias que establecen que el acusado podrá ser oído en defensa por sí o por medio de personas de su confianza, o por ambos, según su voluntad. Y en caso de que la persona o personas de la confianza del acusado, designados como defensores, no sean abogados, se invitará para que designe, además, un defensor con título. En caso de que no hiciera uso de este derecho, se le nombrará defensor de oficio, que en todo caso deberá ser titulado.

No obstante las disposiciones anteriores, la capacidad operativa de las defensorías de oficio es limitada y los defensores tienen una independencia limitada. Esta circunstancia genera fenómenos especialmente complicados. Por una parte, los agentes del Ministerio Público enfrentan problemas para encontrar defensores y garantizar formalmente el derecho a la defensa de los inculcados durante la averiguación previa. Esto los obliga a buscar abogados o “personas de confianza” entre quienes se encuentren disponibles en la agencia o en sus alrededores. Evidentemente, la capacidad de dichos defensores, por lo general, es limitada. En estos casos, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Constitución no exige que quien asuma la defensa sea un perito en derecho. Por otra parte, la falta de independencia de las defensorías de oficio y, en general, su debilidad, tiene importantes efectos en la relación de los defensores con los agentes del Ministerio Público. En muchos casos el defensor se encuentra prácticamente subordinado al agente del Ministerio Público, con lo cual su

capacidad de maniobra queda muy limitada. En otros casos, todavía más extremos, los agentes del Ministerio Público optan por asignar al indiciado “una persona de su confianza” para que lo asista en las diligencias, llegando a ocurrir situaciones en las que el indiciado y la persona de confianza ni siquiera se conocen. En este mismo sentido, durante una visita a México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que efectivamente muchas de las personas de confianza que señala la Constitución son nombradas por el mismo Ministerio Público o se pone a un defensor de oficio que no está presente, pero que firma después el acta para convalidar el acto.

Además de lo anterior, los datos arrojados por las investigaciones empíricas demuestran que, hoy en día, el 54% de los defensores en la etapa de averiguación previa eran personas de confianza; el 17.8% eran defensores privados, y solo el 27% eran defensores públicos.¹⁰

e. Carencia de registro adecuado y completo de los detenidos

La legislación procesal contiene diversas disposiciones que establecen la obligación de las autoridades de documentar inmediatamente las detenciones que realicen. El artículo 134 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Penales, respectivamente, establecen la obligación para que quien hubiera realizado una aprehensión en cumplimiento de una orden judicial, de informar al juez de la fecha, hora y lugar en que se efectuó la aprehensión. Del mismo modo, el artículo 269 del primer Código y el artículo 129 del segundo establecen que cuando el inculcado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, este último hará constar la hora, el lugar y la fecha de la detención, así como, en su caso, el nombre y cargo de quien la haya ordenado y ejecutado.

Sin embargo, a pesar de las anteriores disposiciones, existen casos en los que las autoridades omiten cumplir con lo preceptuado por la ley. Es decir, la información que se debe registrar sobre las detenciones no es completa o no se realiza en el momento en que la ley lo exige. Asimismo, se pueden presentar ciertas irregularidades durante la detención de los imputados que no serán registradas.

En la práctica, existen casos en donde el registro de los datos acerca de la hora y circunstancias de la detención son falsificados. Esto fomenta el maltrato físico, psicológico y otros abusos a los detenidos. De acuerdo con

¹⁰ Bergman, Marcelo *et al.* (coords.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República mexicana: Distrito Federal, Morelos y estado de México*, México, CIDE, 2003.

recientes estudios, existen casos donde los elementos de la policía judicial o militares detienen a un individuo y lo retienen durante horas o días, antes de reportar la detención. Por ejemplo, algunos de los casos presentados ante la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos indican que en algunas ocasiones se mantiene incomunicados a los detenidos durante algunas horas y que en esos lapsos los detenidos son torturados y obligados a firmar confesiones. Algunos otros informes señalan el alto número de detenciones arbitrarias cometidas por autoridades federales y por autoridades estatales.

En un informe de mayo de 2002, la Comisión Nacional de Derechos Humanos denunció la impunidad ante casos de tortura, detenciones ilegales, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Además, señaló que la tortura, las detenciones arbitrarias y los malos tratos siguen siendo “una práctica habitual” del ejército y de las corporaciones policiacas federales, estatales y municipales. Más aún, un informe anterior que comprende del periodo del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001 señala que la detención arbitraria es el cuarto motivo de queja ante ese organismo, con 193 casos presentados.

- 2. En el proceso penal mexicano, una vez que el Ministerio Público realiza la acusación ante el juez, se inicia un periodo de 72 horas, duplicable a solicitud del acusado, al término del cual el juez decidirá si existen pruebas suficientes para que el proceso continúe. Esta etapa se denomina la preinstrucción y equivale a la etapa intermedia de otros sistemas jurídicos¹¹*

En lo relativo a esta etapa procesal, únicamente nos centraremos en la aparición de un problema cuyos efectos se perciben con mayor claridad en el funcionamiento de los juzgados y en la capacidad de defensa de los imputados. Se trata del reducido plazo constitucional para el dictado del auto de formal prisión.

Una vez que el Ministerio Público pone a disposición del juzgador al inculcado, la autoridad judicial cuenta con un plazo de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de este último. Este plazo, a petición del inculcado, podrá ser duplicado con la finalidad de aportar o desahogar pruebas con base en las cuales el juzgador dictará el auto de término constitucional. De esta manera, los jueces cuentan ordinariamente con 72 horas para resolver la situación jurídica de quienes han sido puestos a su disposición en calidad de imputados y en forma extraordinaria, con 144 horas.

¹¹ Hernández Pliego, Julio César, *El proceso penal mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 408.

Existen tres tipos de auto de término constitucional. En primer lugar, el auto de libertad que se dicta cuando el juez considera que la acusación presentada por el Ministerio Público no es suficiente para sustentar un proceso penal en contra del imputado. En segundo lugar, el auto de sujeción a proceso, en el que el juez encuentra que hay elementos suficientes para iniciar un proceso para determinar la responsabilidad del imputado, pero no procede la prisión preventiva. Finalmente, se encuentra el auto de formal prisión, en el que el juez encuentra los elementos necesarios para iniciar un juicio, y, además, declara procedente la prisión preventiva del imputado. En los dos últimos casos, los jueces tienen la obligación de dictar dichos autos cuando se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como que se satisfaga lo establecido en el artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Penales. Es decir, que se le haya tomado la declaración preparatoria al inculpado; esté comprobado el cuerpo del delito que tenga señalada sanción privativa de libertad; que esté probada la probable responsabilidad del acusado, y, por último, no esté plenamente comprobada a favor del inculpado alguna circunstancia eximente de responsabilidad o que extinga la acción penal.

De lo anterior se desprende que el juez debe realizar un conjunto importante de actuaciones durante las setenta y dos horas —o en su caso ciento cuarenta y cuatro horas—, plazo que es insuficiente para no encontrarse en alto riesgo de emitir un auto de término erróneo. Además, debemos tener presente que dentro de dicho término, el juzgador deberá radicar el asunto, calificar la detención y tomar la declaración preparatoria. Adicionalmente, debe considerarse que con frecuencia los jueces que se encuentran en turno son los responsables de conocer todos los asuntos que requieren una solución. De esta manera, los jueces no solo se ven presionados por el auto de término, sino también por la carga de trabajo.

De esta forma, en los casos difíciles, el tiempo establecido en el artículo 19 constitucional no es suficiente desde un punto de vista objetivo para revisar la forma y el fondo de cada caso; asimismo, tampoco es adecuado para realizar las diligencias correspondientes en forma cuidadosa, oportuna y debida. Debido a esto, se corre un mayor riesgo de valorar inadecuadamente las pruebas.

Un objetivo de la ampliación a ciento cuarenta y cuatro horas es brindar al inculpado una mayor oportunidad de defensa. Sin embargo, incluso con dicha ampliación, el tiempo es insuficiente, por lo que en la mayoría de los casos no es posible articular una defensa adecuada. Sobre esta cuestión debe considerarse que en la práctica, muy frecuentemente, no es hasta que se inicia la diligencia de la declaración preparatoria dentro de las primeras

48 horas del término constitucional, cuando el inculpado tiene la oportunidad de contactar a su defensor y enterarse de todo el contenido de la averiguación previa. Es decir, es hasta ese momento en que se entera con precisión de qué se le acusa y qué pruebas existen en su contra.

Por todo lo anterior, los juzgadores suelen confirmar un alto porcentaje de las consignaciones con el auto de formal prisión. Dada la insuficiencia del tiempo, los jueces pueden terminar por reducir los estándares necesarios para dictar un auto de formal prisión.

No pasa inadvertido que si bien es cierto que el auto de formal prisión no constituye la verdad legal, sino tan solo marca el inicio de la instrucción, en la práctica, recientes estudios demuestran que la sentencia retoma el contenido del auto de término constitucional. Más aún, las sentencias penales en el Distrito Federal no solo repiten la sistematización de la orden de aprehensión o del auto de formal prisión, sino también los contenidos de estos.

3. *Una vez que el juez ha dictado un auto de formal prisión o de sujeción a proceso se abre a tercera etapa denominada la instrucción penal. En esta etapa se han señalado los siguientes problemas*

A. *Desde la perspectiva de la víctima u ofendido*

Tal y como se ha expresado en el apartado correspondiente de la averiguación previa, la falta de legitimación procesal de la víctima ocasiona importantes obstáculos para su adecuada participación. En esta materia no solo interesa la participación de la víctima en el proceso para coadyuvar efectivamente con la acusación, sino también su intervención en defensa de intereses ajenos al social, como lo es el caso de la reparación del daño. De hecho, en ciertos casos es posible observar que precisamente su limitada capacidad de participación hace que se pierda la ocasión de actuar oportunamente en el proceso para asegurar sus derechos.

B. *Problemas en el desempeño de las instituciones que integran el sistema de justicia penal*

a. *Falta de asistencia de los jueces a las audiencias*

El incumplimiento del principio de intermediación procesal es otro de los principales problemas en el proceso penal mexicano. El juzgador no está presente en muchas de las actuaciones del proceso, y únicamente interviene cuando “hay asuntos delicadillos o el caso es complicado”. Por ejemplo, una

de las diligencias más importantes es la declaración preparatoria, ya que es crucial para todo acusado. Sin embargo, ante la falta de inmediación, el juez no escucha la versión del indiciado sobre los hechos, y tampoco las posibles irregularidades que pudieron haber existido en la averiguación previa.

A pesar de que el juez tiene la obligación de asistir al juicio, así como estar presente en la audiencia de derecho, en la práctica no es así. Prueba de ello es la encuesta aplicada en 2002, donde se preguntó: ¿Estaba el juez en la declaración? Solo el 30% de los entrevistados respondió afirmativamente. Más aún, un 90% reportaron que nunca tuvieron oportunidad de hablar con el juez.

En este sentido, parece que los jueces han delegado el grueso de la tramitación del juicio a los secretarios. Esto se deduce con otra respuesta a una pregunta efectuada en la encuesta: ¿quién considera que lleva el control de las audiencias?, en donde el 51% señaló que el secretario de acuerdos del juzgado, y solo un 8.5% de los encuestados indicaron que el juez.

Algunos autores sostienen que uno de los resultados de que el juez no conduzca el proceso penal es que se reduce la posibilidad de que el juicio se conduzca bajo las reglas y los estándares del debido proceso penal. Esto puede generar deficiencias en la tutela de garantías y, en ocasiones, imprecisión en el dictado de la sentencia. Asimismo, se dice que los jueces que no asisten a las audiencias corren el riesgo de analizar erróneamente las pruebas. Podría pensarse que toda ausencia física del juez en los momentos clave del proceso da lugar no solo a una distancia entre el juez y el procesado, sino también produce el alejamiento del juez al proceso.

Sin embargo, no es posible realizar un análisis de la ausencia de inmediación sin aludir a las condiciones de trabajo que enfrentan los jueces y su personal cotidianamente. Una justa valoración de su trabajo necesariamente lleva a considerar que en ocasiones la carga de trabajo puede resultar excesiva para la unidad jurisdiccional. En consecuencia, los jueces se ven obligados a aceptar que se desarrollen varias audiencias al mismo tiempo. Por otra parte, el énfasis que se pone en registrar todo lo actuado por escrito produce un importante cuerpo documental que contiene lo actuado en las audiencias, de tal forma que los jueces pueden acceder a dicha información en cualquier otro momento.

b. Publicidad limitada de las audiencias y en general del proceso

La cuestión de la limitada publicidad del proceso se encuentra estrechamente relacionada con la forma en la que se desarrolla el trabajo en los tribunales mexicanos. En primer lugar, cabe destacar que las condiciones de

los juzgados en donde se tramitan los procesos penales no suelen ser las más adecuadas. El espacio físico para el desarrollo de las diligencias es limitado. La oportunidad de los indiciados para establecer contacto con su defensor con comodidad es prácticamente inexistente. Adicionalmente, el énfasis que se pone en mantener constancia escrita de todo lo actuado dificulta mucho la observación de lo que sucede en las audiencias. En términos generales puede decirse que las audiencias se celebran en torno a las máquinas de escribir o computadoras utilizadas para capturar lo que está ocurriendo.

Por otro lado, es necesario discutir las condiciones en las que es posible acceder a la información sobre los procesos que se encuentran en trámite. Si bien hay importantes cuestiones relacionadas con el derecho a la intimidad de las partes involucradas, también es necesario considerar que la publicidad es en sí misma una garantía que contribuye a reducir la posibilidad de que se cometan irregularidades durante la tramitación de las causas.

c. Independencia limitada de los jueces

La independencia judicial es un elemento básico para asegurar la imparcialidad de los juzgadores en el ejercicio de sus funciones, así como su capacidad para tutelar efectivamente los derechos de los justiciables. Desde mediados de los años noventa los poderes judiciales de los estados del país se encuentran en un proceso de reforma judicial, que tiene como uno de sus principales objetivos la consolidación de la independencia judicial. No obstante, los resultados han sido desiguales al existir diferencias notables entre las garantías que los estados de la federación les otorgan a sus jueces.¹²

Un aspecto institucional que genera especiales conflictos en materia de independencia tiene que ver con la revisión que los jueces hacen de las consignaciones que presentan los agentes del Ministerio Público. Esta situación genera tensiones entre servidores judiciales y representantes sociales, toda vez que los primeros deben ratificar o desechar las argumentaciones de los últimos. En ese sentido, se observa que los jueces pueden verse sometidos a presiones de los agentes del Ministerio Público, quienes por una parte pueden amenazarlos con la posibilidad de iniciar averiguaciones previas para determinar la licitud de sus conductas; por otra parte, cuando los casos son de relevancia política el poder ejecutivo ha desarrollado campañas en la prensa para poner en duda las razones del juez.

¹² Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Nacional Center for State Courts-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. Puede consultarse en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=47>

De hecho, mientras más precaria sea la independencia judicial, más limitada será su capacidad de tutelar adecuadamente los derechos de las partes involucradas en el proceso. En buena medida este fenómeno puede observarse en actitudes de los juzgadores que tienden a favorecer incondicionalmente la posición de la acusación o simplemente a que se revierta el principio de presunción de inocencia como se comentará en la siguiente sección.

C. La perspectiva del acusado

a. Amparo improcedente por actos consumados

El amparo, entendido como un medio de protección para el inculpado contra los posibles abusos de las autoridades en el proceso penal, está diseñado para salvaguardar las garantías individuales de todo gobernado. Ya sea exigiendo a la autoridad el respeto de los derechos del imputado, o restituyendo al quejoso en el goce de la garantía individual violada.

Sin embargo, en la práctica este recurso ha presentado ciertas limitaciones, como mecanismos para evitar abusos en el proceso penal. Por ejemplo, existen disposiciones que limitan la posibilidad de solicitar el amparo cuando el caso ha avanzado a la siguiente etapa del proceso. Esto puede ocasionar que un indiciado a quien le ha sido dictada sentencia condenatoria de primera instancia, y que alegue haber sido coaccionado para obtener una confesión ante el Ministerio Público no tenga acceso a ningún tipo de protección, por estimarse que la violación a sus garantías es irreparable.¹³

Los criterios del Poder Judicial de la federación también señalan que en el caso de las garantías contenidas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la causal de improcedencia por cambio de situación jurídica solo aplica cuando no exista sentencia de primera instancia.

b. La ausencia de medios procesales para hacer valer las vulneraciones a derechos fundamentales

Otra vía que se ha intentado para impugnar las vulneraciones a los derechos fundamentales en el proceso penal es el reconocimiento de ino-

¹³ López Aguilar, Miguel Ángel, “Análisis del artículo 59, fracción XV, párrafo segundo, del proyecto de Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en <http://www.tepanilato.com.mx/revistas/16.pdf> (15 de octubre de 2010).

encia; sin embargo, esta institución —derivado de su propia naturaleza y teleología— se ha revelado como insuficiente para representar una solución a las violaciones procesales.

En efecto, el reconocimiento de inocencia permite al sentenciado que ha sido declarado culpable de un delito alegar en su favor circunstancias supervenientes que demuestran la existencia de un error en su condena. De acuerdo con la jurisprudencia, se trata de una institución de “carácter extraordinario y excepcional que reconociendo el principio de seguridad jurídica surgido con la sentencia definitiva, tiene por objeto corregir verdaderas injusticias cometidas por el juzgador penal, cuando habiendo condenado a una persona, posteriormente se demuestra de manera fehaciente e indubitable que es inocente”.

El reconocimiento de inocencia tiene una finalidad específica, la cual no permite que a través de este incidente se reparen las vulneraciones a los derechos fundamentales ocurridas en el desarrollo del proceso penal. Los promoventes de reconocimientos de inocencia generalmente pretenden que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el tribunal superior de justicia correspondiente revisen la sentencia definitiva, valoren nuevamente las pruebas, valoren la posible comisión de violaciones procesales y modifiquen la resolución. Este planteamiento permite que muchos de los reconocimientos de inocencia sean declarados infundados. De hecho, solo se tiene noticia de un caso concreto procedente y fundado, un reconocimiento de inocencia formulado en mil novecientos noventa por Alberto Saba Musalli.

c. La presunción de inocencia en el proceso penal mexicano

Finalmente, dedicaremos un último apartado para plantear en líneas generales algunos aspectos problemáticos del derecho fundamental a la presunción de inocencia en proceso penal; los problemas en el ejercicio de este derecho en la práctica son un ejemplo claro de que en muchos casos el debido proceso se encuentra ausente en el sistema de justicia mexicano. La falta de vigencia del derecho fundamental a la presunción de inocencia es un aspecto especialmente preocupante que deseamos subrayar, ya que en nuestra opinión afecta el funcionamiento del sistema procesal penal en su conjunto.

Si se repasan los problemas que se han señalado en los apartados anteriores, resulta evidente que en el procedimiento penal mexicano la vigencia del derecho a la presunción de inocencia es limitada. Por una parte, durante las primeras fases del proceso, es decir, durante la averiguación previa y la preinstrucción o etapa intermedia, derivado de la desigualdad procesal entre el Ministerio Público y el acusado, la presunción de inocencia prácti-

camente desaparece. Entre los factores que facilitan esta ausencia está la circunstancia de que este derecho no siempre se ha considerado parte de la tradición jurídica mexicana, que —hasta la reforma de junio de 2008— no estaba expresamente contenido en la Constitución y, todavía más importante, que la jurisprudencia mexicana no ha desarrollado ningún criterio similar al *beyond a reasonable doubt* del proceso penal en la tradición del *common law*. Así se puede observar que en la práctica las medidas cautelares personales como el arraigo domiciliario y la prisión preventiva son reglas de aplicación general, sin apenas tomar en cuenta las circunstancias específicas del inculpado o, peor aún, del sospechoso. En otras palabras, la regla general es que el acusado está en prisión durante el proceso. Otro ámbito en el que la presunción de inocencia apenas se hace perceptible es durante la fase del juicio. En efecto, es de resaltarse la poca o nula atención que se le presta a la necesidad de que exista una prueba de cargo suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia.

En México, la aplicación, como regla general, de la prisión preventiva del procesado es una de las causas principales de la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la prisión preventiva como regla de aplicación general en los procesos penales es contraria a las normas de la Convención Americana, ya que vulnera el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia.

El texto del anterior artículo 18 —que sigue vigente, ya que la reforma estableció un plazo de hasta 8 años para su entrada en vigor—, que establece que procede la prisión preventiva en los casos de delitos sancionados con pena corporal, resulta especialmente permisivo dentro del contexto del derecho constitucional comparado. En efecto, para la CIDH la prisión preventiva debe restringirse a los casos particulares donde así lo aconsejen las condiciones individualizadas, junto con la amenaza fundada contra la sociedad y el orden público. En este sentido se ha pronunciado la doctrina mexicana,¹⁴ señalando como objetivos la agilización de los procesos penales, el mejoramiento de las condiciones de los centros de detención y una revisión periódica de la detención. Sin embargo, el debate doctrinal sobre la relación entre presunción de inocencia y prisión preventiva continúa vigente.

En la práctica mexicana, dada la desigualdad existente en las primeras etapas del proceso penal, el principio de inocencia se ha invertido; de esta manera, a partir de la etapa de instrucción, es el acusado el encargado de

¹⁴ Hernández Pliego, Julio César, “Presunción de inocencia y prisión preventiva”, *Iter-criminis*, México, INACIPE, segunda época, núm. 1, diciembre de 2001; García Ramírez, Sergio, *Manual de prisiones*, 3a. ed., México, Porrúa, 1994.

desvirtuar las pruebas de la acusación, y no el Ministerio Público quien debe probar la culpabilidad del indiciado. El problema se presenta desde la integración de la averiguación previa. Posteriormente, durante el término constitucional, los jueces analizan fundamentalmente la averiguación previa y con base en ella dictan el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. En realidad, para ellos resulta más fácil ratificar el contenido de la averiguación previa, que generar una resolución desvirtuando la acusación del ministerio público.

II. LA REFORMA AL TEXTO CONSTITUCIONAL: UN LARGO CAMINO LEGISLATIVO

Se puede afirmar que la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 tiene como antecedente indirecto la iniciativa de reforma constitucional denominada Reforma Estructural al Sistema de Justicia Penal Mexicano, presentada en 2004 por el presidente Vicente Fox. Esta iniciativa de reforma propuso, además de un importante conjunto de reformas constitucionales,¹⁵ un numeroso grupo de reformas legales;¹⁶ sin embargo, esta iniciativa de reforma no encontró respaldo en el Congreso, por lo que el principal efecto que tuvo fue abrir el debate sobre el funcionamiento del sistema de justicia.

Posteriormente, fueron algunos estados de la federación los que establecieron nuevos sistemas de justicia penal. Así, el fronterizo estado de Nuevo León fue el primero en verano de 2004 en hacer una reforma parcial para introducir audiencias orales a partir de la etapa intermedia o preinstrucción del proceso penal, reforma que sería aplicable a un conjunto de delitos leves enlistados en la propia reforma. El estado de México también en noviembre

¹⁵ Se propuso reformar los artículos 16; 17, 18, 19, 20, 21; 22, 29, 73; 76, 78; 82, 89, 93, 95, 102, 105, 107, 110 111, 116, 119 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ La iniciativa proponía un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, así como nuevos textos para varias leyes: la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, la Ley General de Justicia Penal Para Adolescentes, la Ley de la Fiscalía General de la Federación, la Ley Orgánica de la Policía Federal, y la Ley de Seguridad Pública, reglamentaria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma se propuso reformar la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de Defensoría Pública, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, el Código Penal Federal, la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de 2004 realizó una reforma similar para introducir audiencias orales, en este caso a los delitos imprudenciales, a partir de la etapa de instrucción.

Sin embargo, fue en los estados de Oaxaca y Chihuahua donde se redactaron nuevos códigos de procedimiento penal y se realizaron modificaciones a la estructura y organización de las instituciones del proceso penal, en especial en los poderes judiciales locales. Así, en la ciudad de Chihuahua a partir del 1 de enero de 2007 y en la región del istmo de Tehuantepec desde el 9 de septiembre de 2007 se establecieron nuevos sistemas de justicia penal acusatorios. Estos nuevos modelos influyeron notablemente en la redacción del nuevo texto constitucional.

En el caso concreto de la reforma de 18 de junio de 2008, el proceso legislativo se inició con la presentación de diez iniciativas de reforma constitucional y una de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁷ entre septiembre de 2006 y octubre de 2007. En la mayoría de los casos la Cámara de origen fue la Cámara de Diputados. En un primer momento fue la Comisión de Puntos Constitucionales la que debería dictaminarlas, aunque a partir de diciembre de 2006 se modificó el trámite para que el dictamen se hiciera en conjunto con la Comisión de Justicia.

Entre las iniciativas presentadas destacan la presentada el 19 de diciembre de 2006 por los diputados César Camacho, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González, de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, respectivamente, ya que esta implicó el inicio del acuerdo político que posibilitó la reforma.

De igual forma, son importantes las dos iniciativas presentadas por el diputado César Camacho Quiroz, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en marzo de 2007, ya que en estas asumió la posición de la red por los juicios orales. En esta iniciativa puede encontrarse el origen de los textos que impulsan el sistema acusatorio tal como estaba en ese entonces funcionando en alguno de los estados de la federación.

Por otra parte, el presidente Calderón presentó dos iniciativas¹⁸ al senado de la República el 9 de marzo de 2007, en materia de seguridad y

¹⁷ Puede acceder a los textos de las iniciativas y de los dictámenes en la página de la cámara de diputados del Congreso Mexicano en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/089_DOF_18jun08.zip (10 de octubre 2010).

¹⁸ El texto de estas iniciativas puede consultarse en la página de la presidencia de la República: http://www.presidencia.gob.mx/prensa/documentos/Primera_Iniciativa_Justicia_Penal.pdf y http://www.presidencia.gob.mx/prensa/documentos/Segunda_Iniciativa_Justicia_Penal.pdf (10 de octubre 2010).

justicia; el contenido de estas iniciativas se dirigió a objeto de abatir la impunidad, fortalecer la seguridad de los ciudadanos y dotar tanto a la policía federal como al Ministerio Público de mayores atribuciones para el combate a la delincuencia organizada.

Frente a este conjunto de propuestas encontramos la presentada en abril de 2007 por los grupos parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, iniciativa que es complementada por las 5 iniciativas presentadas el 4 de octubre de 2007 por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en las que se definió la posición de este sector de la oposición.

Se puede afirmar que todas las iniciativas convergieron en la idea de que el sistema de justicia penal mexicano ha dejado de ser eficaz, por lo que su reforma es urgente, y también coincidieron en la necesidad de recuperar la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia. En este sentido, el debate tanto en las comisiones como en el pleno se concentró sobre las opciones en el diseño del nuevo proceso y, sobre todo, en el alcance de las atribuciones de la policía y del Ministerio Público.

La mayor parte de las discusiones sobre el contenido de la reforma se llevaron a cabo en las comisiones de Justicia tanto de la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. El dictamen que recogió la mayor parte de los acuerdos entre todos los partidos políticos fue presentado el 12 de diciembre de 2007 en la Cámara de Diputados. En esta misma fecha fue aprobado por la mayoría de la Cámara, aun en contra de la solicitud de PRD de volver a discutir el dictamen.

Una vez aprobada, la minuta se envió a la Cámara de Senadores, donde se discutió el 13 de diciembre. En esta fecha la mayoría de senadores decidieron modificar el texto en dos aspectos; el primero consistió en suprimir la atribución del Ministerio Público para tener “acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito”;¹⁹ la segunda modificó los términos en que el texto se refería a la autorización a la policía para entrar a un domicilio sin contar con una orden judicial “cuando exista información o conocimiento de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas”.²⁰

Al realizar esta modificación, de acuerdo con el procedimiento de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue necesari-

¹⁹ Esta autorización era el párrafo décimo del artículo 16 de la CPEUM. Puede verse en la minuta recibida en la Cámara de Diputados el 1 de febrero de 2008, p. 3.

²⁰ *Ibidem*, p. 4.

rio que la minuta de la reforma regresara a la Cámara de Diputados. Dado que el día 13 de diciembre fue el último día de sesiones en el Congreso, la iniciativa de reformas no fue discutida sino hasta el 26 de febrero de 2008. En esta sesión los diputados decidieron suprimir el párrafo sobre la autorización a la policía para entrar a domicilio sin orden judicial.

Una vez aprobada la minuta, se envió nuevamente a la Cámara de Senadores, donde se discutió y aprobó el 6 de marzo de 2008. Una vez aprobada, la minuta se envió a las legislaturas de cada uno de los 32 estados, para que se discutiera y en su caso se aprobara. El día 28 de mayo de 2008, al oficialmente anunciar que ya había recibido 19 votos aprobatorios de los congresos estatales, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hizo la declaratoria solemne de aprobación de la reforma constitucional. El Poder Ejecutivo publicó esta reforma el 18 de junio de 2008.

III. EL CONTENIDO DE LA REFORMA

Para un lector que no esté familiarizado con el contenido del decreto de reforma constitucional del 18 de junio de 2008 puede ser más sencillo entender su alcance y su significado si toma como punto de partida que es posible identificar tres diferentes partes de la reforma que aunque se encuentran relacionadas entre sí, tienen objetivos diferentes.

En primer lugar, puede identificarse la parte de la reforma que pretende fortalecer las instituciones que integran el sistema de justicia penal a través de dos aspectos: la creación de un sistema de seguridad pública y la modificación en los principios que organizan el sistema penitenciario.

Por lo que se refiere al nuevo sistema de seguridad pública a través de reformas a los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 115 de la Constitución, se pretende una nueva regulación nacional que establezca las bases generales de coordinación de los elementos que componen el sistema nacional de seguridad pública; donde expresamente se contemple la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales federales, estatales y municipales, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública. Esta reforma busca la evolución del sistema creado en 1995, que no ha garantizado resultados eficientes en materia seguridad pública, a pesar de la amplia inversión presupuestal realizada.

En la definición de esta parte de la reforma que se refiere al sistema nacional de seguridad pública se valoró el estado de las policías municipales, estatales y federales. El poder reformador de la Constitución reconoció expresamente que existen diversas calidades y cualidades que varían por re-

giones e, incluso, por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha conocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. Así, mientras hay estados y municipios que tienen cuerpos policíacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable. Incluso se señaló que a pesar de avances innegables, las propias Instituciones federales de policía no han logrado consolidarse.

Así, la reforma determina la obligación de establecer una ley en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, que debe regular varios elementos. El primero, la selección, el ingreso, la formación, la permanencia, la evaluación, el reconocimiento y la certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo, establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del Ministerio Público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de la organizaciones ilícitas, sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y las habilidades necesarias para realizar su función, en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Debe considerarse que esta ley fue promulgada el 2 de enero de 2009.²¹

Dentro de esta parte de la reforma también se pueden señalar las modificaciones al artículo 18 constitucional, que establece las bases del sistema penitenciario mexicano; así pues, aunque en su mayor parte son modificaciones a la terminología, buscan incidir el funcionamiento. Así, se incluye el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad, por otra parte se modifica el término de “pena corporal” para sustituirlo por “pena privativa de la libertad”. De igual forma, por considerarla infamante y denigrante, se sustituye la palabra reo para usar en su lugar la de sentenciado. En este mismo sentido, se estima que “readaptación social” es inadecuada para nombrar al momento en que los sentenciados terminan sus condenas y se insertan nuevamente en su entorno social. Por lo anterior, se cambia el término por el de “reinserción social”.

Así, la nueva redacción del artículo 18 establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y la salud como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

²¹ Esta ley puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>, (10 de octubre de 2010).

En segundo lugar, dentro de la reforma existe un conjunto de modificaciones que implican mayores atribuciones para el Ministerio Público y la policía, en el combate a la delincuencia organizada.

En esta parte de la reforma debemos señalar en primer término la regulación constitucional del arraigo. Esta figura consiste en privar de la libertad personal a un individuo, por orden judicial, durante un período determinado —que puede ser hasta de 80 días—, a petición del Ministerio Público durante la investigación preliminar del proceso penal, antes de la acusación formal ante el juez, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria. El arraigo, que es una de las figuras procesales más polémicas por la reducción de la libertad sin audiencia al inculpado, se introduce en la Constitución mexicana desde los códigos de procedimiento, para utilizarse en delitos calificados como graves por la ley y para presuntos miembros de la delincuencia organizada.

Por otra parte, se incorpora al texto constitucional una definición del delito de delincuencia organizada, que en esencia se basa en los elementos del marco jurídico vigente.

Dentro de esta parte de la reforma, encontramos que con el antecedente de que los tribunales federales han aceptado que en delitos, por ejemplo, de secuestro, los familiares de la víctima que graban las conversaciones con los probables secuestradores las aporten como prueba al procedimiento penal se establece, como excepción a la regla general de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, que estas serán admisibles en juicio cuando una de las partes participantes en ellas las aporten.

En materia del sistema penitenciario, se establece en la reforma que existirán centros de alta seguridad para delincuencia organizada y otros internos que requieran seguridad especial. De igual forma, se introduce la posibilidad de restringir las comunicaciones de estos internos con terceros, salvo con su defensor, e imponerles medidas de vigilancia especial.

De igual forma, se establece la prisión preventiva en todos los casos en que la acusación se trata de delincuencia organizada. La prisión preventiva se dictará en automático por el juez.

Por otra parte, se establece la suspensión del plazo de prescripción de la acción penal y del proceso en delincuencia organizada. Para evitar que los procesados por delincuencia organizada se sustraigan con facilidad a la acción de la justicia, se prevé la suspensión de la prescripción de la acción penal y del proceso, cuando ya se haya dictado el auto de vinculación por dicho delito.

La reforma constitucional en los casos de delincuencia organizada establece una excepción a este principio de inmediación, en los casos en los que no sea posible reproducir la prueba en juicio, ya sea porque el testigo murió por causa imputable al procesado o porque exista riesgo acreditado para testigos o víctimas.

Frente al derecho fundamental del acusado a conocer el hecho que se le imputa desde el momento en que es detenido o en su primera comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, se prevé además una excepción para el caso de delincuencia organizada, ya que en esos casos podrá autorizarse mantener en reserva el nombre del acusador.

De especial importancia en esta parte de la reforma lo constituye la introducción del procedimiento de extinción de dominio. Con esta figura se busca que el Estado aplique a su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos.

En este sentido, con la finalidad de encontrar una herramienta eficaz que coadyuve a desmembrar las organizaciones delictivas y limitar sus efectos nocivos, impedir que se reproduzcan, pero principalmente decomisar sus activos, se considera necesario crear un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal.

En materia del combate a la delincuencia organizada se reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional, a efecto de que sea facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, lo que significa que solo la federación será competente para juzgar delitos de esta naturaleza.

Debe subrayarse que tanto la primera parte referente al sistema nacional de seguridad pública y las modificaciones al sistema penitenciario como las nuevas reglas para el combate a la delincuencia organizada, entraron en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, desde el 19 de junio de 2008.

Finalmente, la tercera parte puede identificarse como el nuevo sistema procesal penal acusatorio. De acuerdo con los artículos transitorios de la reforma, el nuevo sistema procesal se encuentra en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo.

Esta tercera parte de la reforma tiene como objetivo establecer un sistema penal que garantice el debido proceso, la presunción de inocencia, asegure los derechos de las víctimas y proteja a los ciudadanos de los abusos

de la autoridad. Con este fin se incorporan las bases de un sistema penal acusatorio basado en los principios de contradicción, concentración, inmediación, continuidad y presunción de inocencia, que asegure un equilibrio procesal entre las partes, la defensa, la acusación y los ofendidos.

Para ello establece cambios profundos a la estructura judicial, creando la figura del juez de control, que deberá proteger los derechos fundamentales del acusado y de la víctima. Así, abandonando las prácticas basadas en procedimientos escritos, este juez deberá resolver de manera inmediata las solicitudes de medidas cautelares, y actividades de investigación de la autoridad, respetando las garantías de las partes.

Los derechos de los acusados se regulan con mayor claridad, introduciendo de forma expresa el principio de presunción de inocencia. Se busca limitar el uso de la prisión preventiva, señalando que el Ministerio Público deberá demostrar que otras medidas cautelares no son suficientes para proteger a la víctima, a la comunidad o para evitar que se interfiera con la investigación. De igual forma, se fortalecen los derechos de las víctimas del delito. En esta parte de la reforma también encontramos la modificación de los parámetros de prueba exigibles al Ministerio Público para acusar.

Este nuevo sistema tiene un plazo de ocho años para entrar en vigor, contado a partir del día siguiente de la publicación del decreto, por lo que puede entrar en vigor hasta el 18 de junio de 2016.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Es evidente que en esta parte de la reforma —que se refiere al establecimiento de un sistema procesal penal acusatorio, distinción que se estableció en el epígrafe anterior— el reto mayor es el proceso de implementación, aunque puede iniciar señalándose que hasta octubre de 2010 ya existen 6 estados de la federación que han implementado o iniciado el proceso de implementación de esta reforma: Chihuahua (a partir del 1 de enero de 2007), Oaxaca (9 de septiembre de 2007), Morelos (30 de octubre de 2008), Zacatecas (5 de enero de 2009), estado de México (1 de octubre de 2009), Durango (14 de diciembre de 2009) y Baja California (3 de agosto de 2010).²²

El antecedente directo es el estado de Nuevo León, que durante 2004 realizó reformas a su legislación, misma que fue entrando en vigor paulatinamente y que incluso sufrió reformas antes de su vigencia plena. En ese

²² Sobre el proceso de implementación puede verse el informe de la secretaria técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en <http://www.selec.gob.mx/reformac2.htm> (10 de octubre de 2010).

estado se decidió reformar el Código de Procedimientos Penales ya existente, en el entendido que las nuevas reglas propias de un sistema acusatorio se aplicarían en una primera fase a delitos culposos no graves y posteriormente se ampliaría a delitos de mayor complejidad. En el mismo sentido, en 2005 el estado de México optó por adicionar un capítulo específico al Código de Procedimientos Penales, dedicado a los juicios orales, estableciendo el “juicio predominantemente oral”.

Un año más tarde, el 15 de junio de 2006, el estado de Chihuahua publicó un Código Procesal Penal completamente nuevo, cuyo inicio de vigencia se sujetó al criterio territorial, ya que se inició por etapas determinadas por municipios. Así, el decreto de reforma señalaba que sería en algunos municipios el 1o. de enero de 2007 y para otros, el 1o. de junio de 2007. Posteriormente, esta segunda fecha fue modificada y se decidió que iniciaría la vigencia el 1o. de enero de 2008.

En el caso de Oaxaca se decidió que lo más pertinente era la emisión de un Código Procesal Penal nuevo, publicado el 9 de septiembre de 2006, cuya entrada en vigor sería anual, teniendo como criterio la división en siete regiones del estado (Istmo, Mixteca, Costa, Cuenca, Valles Centrales, Cañada y Sierra).

El modelo de inicio por territorios se ha seguido en el resto de entidades. Morelos inició también con su nuevo sistema procesal penal que entró en vigor en octubre de 2008, en su capital, Cuernavaca, mientras que en el estado de Zacatecas entró en vigor por criterio territorial a partir del 5o. de enero de 2009. De igual forma se encuentra el proceso de implementación de la reforma en el estado de Baja California, cuyo nuevo sistema inició labores en agosto de 2010.

V. RECAPITULACIÓN: LOS RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y SU SITUACIÓN ACTUAL

Lograr una exitosa transformación del sistema de justicia penal implica un reto muy grande para los gobiernos estatales, por lo que es indispensable que exista un esfuerzo coordinado en la implementación de la reforma penal acusatoria a nivel local.

Por estas razones, la reforma al sistema penal implica en su implementación un conjunto de actividades que pueden ser clasificadas, de manera general, en los siguientes rubros:

1. *Cambios normativos*. Este esfuerzo deberá iniciar con la transformación de la legislación aplicable, para que a partir de esta nueva base normativa

se realice una transformación profunda de las instituciones relacionadas con las funciones de procuración y de administración de justicia. Es evidente que este cambio profundo conllevará la necesidad de capacitar a los funcionarios, con el fin de que adquieran las nuevas destrezas que son necesarias en el sistema acusatorio.

En este sentido, la base de la reforma en el terreno legislativo se concentra en el Código Procesal Penal y, de manera paralela, en legislación adicional que resulta indispensable para el funcionamiento del sistema, como son el Código Penal y las leyes de Justicia para Adolescentes, de Protección a Víctimas, de Penas y Ejecución de Sanciones, Orgánica del Poder Judicial, de la Procuraduría, de la Policía y de la Defensoría Pública.

Algunas de estas reformas resultan urgentes, en la medida en que los plazos para que entren en vigor ya están próximos, como es el caso de la ley que regule al juez de ejecución, que de acuerdo con los transitorios de la reforma constitucional deberá ser en junio de este año. O como la Ley de Justicia para Adolescentes, que debió estar en vigor desde hace cuatro años y que debe adaptarse a las exigencias del nuevo sistema procesal acusatorio.

La forma de trabajo en aquellos estados que han hecho reformas para modificar las normas procesales penales y complementarias ha sido diferente, impactando también en el contenido, alcance e implementación de las reformas. Así por ejemplo, mientras que Nuevo León y el estado de México hicieron importantes reformas al código procesal ya existente, Chihuahua y Oaxaca optaron por emitir un código procesal totalmente nuevo.

Por su parte, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (Conatrib), ante la inminente reforma legislativa y operativa que impactará en los tribunales de justicia estatales, también analizó y exploró el tipo de marco normativo al que deberán sujetarse una vez que se decida iniciar el proceso de implementación en cada estado, realizando la propuesta de un código procesal penal modelo.

De la misma manera, el consejo de coordinación para la implementación de un nuevo sistema de justicia ha aprobado ya un anteproyecto de código procesal penal federal.

El resultado es que a la fecha podemos encontrar una serie de dispositivos estatales, que si bien tienen el objetivo común de transitar hacia un modelo acusatorio, varían en profundidad y tratamiento de instituciones, dependiendo del debate que se ha dado en cada uno de los estados.

2. *Reorganización institucional.* Debe enfatizarse que si bien este proyecto inicial consiste en la generación de un conjunto de leyes iniciando con un nuevo código procesal penal, la implementación de la reforma no termina con la promulgación de estas normas; al contrario, como se mencionó, a

partir de los nuevos textos legales se iniciará un proceso de reorganización que impactará a los poderes ejecutivos y judiciales. En los primeros se encuentran las corporaciones policiacas, la Procuraduría General de Justicia, las Defensoría, las instituciones de medios alternos para la solución de conflictos penales, las instituciones de servicios previos al juicio y las áreas de reinserción social.

En el Poder Judicial, el nuevo sistema genera nuevos operadores, como los jueces de control o de garantías, de juicio oral y de ejecución de sanciones penales. Además, es importante que para la fase de transición se considere la reestructuración de los actuales juzgados, para hacerlos compatibles con los creados para el proceso acusatorio.

3. *Capacitación.* Debe considerarse que las nuevas normas y la reorganización institucional requieren de amplios esfuerzos de capacitación para los integrantes de las instituciones, así como para los abogados y estudiantes de derecho. Se trata de la capacitación que se tiene que impartir, pero con sistemas de seguimiento y evaluación para ponderar sus resultados, en cada una de las instituciones del sistema de justicia, así como de los operadores externos.

4. *Difusión.* La reforma al sistema de justicia penal y su implementación implican profundos cambios en la operación y organización de múltiples instituciones, así como cambios en la mentalidad y cultura de sus operadores. Para lograr estos objetivos es necesario llevar a cabo acciones de sensibilización a grupos específicos y actores predeterminados, así como también diseñar y formular mecanismos de difusión de amplio alcance, para generar paulatinamente el conocimiento de la reforma en la sociedad y su legitimación.

Finalmente, debe considerarse que estos rubros de la actividad de la implementación del nuevo sistema de justicia penal implican un proceso que debe partir del cumplimiento de cinco objetivos que son transversales y que deben impregnar su desarrollo, hablamos de: oportunidad, integralidad, planeación, adaptabilidad y seguimiento.

Oportunidad. La reforma penal y su implementación deben llevarse a cabo de manera puntual dentro de los parámetros constitucionales, para lo cual un ejercicio ordenador de planeación que calendarice de manera estricta los diferentes cambios y coadyuve a programar la inversión que estos implican se vuelve un eje básico de trabajo.

Integralidad. Una de las experiencias más importantes de los procesos de implementación ya iniciados en el país es aquella que plantea el llevar a cabo transformaciones institucionales sin considerar todo el contexto de las instituciones que forman parte del sistema penal en su conjunto. Los

cambios institucionales que implica la reforma deben ser llevados a cabo de manera integral entre todas las instituciones de seguridad, procuración de justicia, órganos jurisdiccionales, defensorías y centros de reclusión o readaptación, para poder llegar a los objetivos establecidos como necesarios en el establecimiento del sistema acusatorio.

Adaptabilidad. La experiencia internacional y, particularmente, la experiencia latinoamericana, muestra que no hay un solo momento de implementación de una reforma tan compleja y vasta como la del sistema de justicia penal. Al contrario, se trata de un proceso que requiere de mecanismos de adaptabilidad para que, a partir de las experiencias que se vayan generando, se puedan corregir y cambiar mecanismos que no han ofrecido los resultados que se esperaban.

Seguimiento y evaluación. Para poder llevar a cabo una implementación exitosa es necesario mantener un seguimiento constante en las diferentes actividades que se lleven a cabo, así como diferentes formas y mecanismos de evaluación para realizar las correcciones y adaptaciones necesarias, y también para poder ir documentando los avances en el proceso, en los diferentes niveles de responsabilidad donde esto sea necesario.