

## 5. Implementación

La profundidad que representó la Reforma en Seguridad y Justicia en 2008, marcó el inicio de un proceso de transición hacia un cambio de paradigma -si se dimensiona así el alcance de esta transformación- cuyo objetivo era adaptar las instituciones del Estado mexicano a un nuevo modelo más equitativo y eficiente.

En el contexto sociopolítico en que fue debatida y negociada la Reforma, se puede identificar un impulso determinante de la sociedad civil para emprender una drástica renovación de un sistema penal que se percibía anquilosado y con graves fallas para atender el reclamo generalizado de justicia, que coincidió con el repunte más grave de la violencia en el México contemporáneo<sup>1</sup>. Como muestra de esta iniciativa social previa a la transformación, cabe citar un extenso análisis jurídico de 20 mil casos por parte de una organización asentada en Monterrey, la cual concluyó antes de iniciar el proceso legislativo de 2008, que el nudo crítico del sistema de justicia tenía que ver primordialmente con la existencia de reglas inadecuadas<sup>2</sup>.

Al consolidarse la Reforma, por primera vez se incorporó al texto de la Constitución el principio de “presunción de inocencia” (Art. 20 apartado B, Fr. I)<sup>3</sup> bajo el cual toda persona imputada debe ser considerada como inocente mientras no se emita una sentencia condenatoria de un juez, aunque este era ya un derecho plasmado en los diversos instrumentos internacionales suscritos por México, en particular la Declaración

---

<sup>1</sup> Respecto al repunte delictivo es recomendable consultar Escalante Gonzalbo, Fernando. *Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso*. Revista Nexos, 1 ene. 2011; Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *La raíz de la violencia*. Revista Nexos, 1 ju. 2011 y Ch. Rafael y Rivera Marien. *¿Es el secuestro señores!* Revista Nexos. 1abr. 2012.

<sup>2</sup> Entre los impulsores de la reforma destacan la Institución RENACE I.A.P. quien en cooperación con académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, llegaron a las conclusiones señaladas. Véase. Carbonell, Miguel y Ochoa Reza, Miguel. *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?* Editorial Porrúa-UNAM. México D.F. 2011. Pág. XIII.

<sup>3</sup> Aguilar García, Ana Dulce. *Presunción de Inocencia*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, DF. 2013. Pág. 27.

Universal de los Derechos Humanos (Art. 11), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14)<sup>4</sup>.

En lo general, la Reforma asienta en la Carta Magna preceptos fundamentales del debido proceso, indispensables para la construcción de un Estado democrático. El artículo 20 constitucional reformado -que regula el funcionamiento del sistema penal- establece el carácter acusatorio y oral del proceso, así como los principios de publicidad, contradicción, continuidad e inmediación.

Por *publicidad* se entiende que los actos procesales sean públicos, con ciertas salvedades para las víctimas y ofendidos, lo cual en teoría habría de otorgar mayor transparencia a las decisiones; *contradicción* es la posibilidad de debatir los argumentos jurídicos de las partes; *continuidad* refiere la presentación, recepción y desahogo de pruebas de manera ininterrumpida<sup>5</sup>. Finalmente *inmediación* se remite a la necesidad de que el juez intervenga directamente en el proceso, una cuestión de enorme relevancia, pues se estima que hasta el 80 por ciento de los detenidos nunca tuvieron la oportunidad de hablar con el juez que los condenó<sup>6</sup>.

El llamado modelo acusatorio-adversarial busca sustituir la estructura inquisitiva predominante en el proceso penal, que todavía se encuentra poderosamente anclada en el funcionamiento de los sistemas políticos autoritarios.

Mediante este nuevo paradigma se propone construir una racionalidad jurídica que anteponga la apertura y la equidad a la secrecía y arbitrariedad que ha acompañado históricamente una buena parte de las resoluciones judiciales, a la vez que pretende afrontar serias carencias estructurales que derivan en una saturación del sistema

---

<sup>4</sup> Página web del Proyecto Presunción de Inocencia: <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/el-sistema-de-justicia-penal/presuncion-de-inocencia>

<sup>5</sup> Natarén Nandayapa, Carlos/ Caballero Juárez, José Antonio. *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*. Serie juicios orales, núm. 3. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Principios rectores del sistema acusatorio.

<http://www.sitios.scjn.gob.mx/cursoderechopenal/sites/default/files/Lecturas/Principios%20rectores%20de%20sistema%20acusatorio.pdf>

<sup>6</sup> Carbonell, Miguel. *El abismo del sistema penal*. Revista Nexos. 1 jun. 2018.

penitenciario, con lo que se habrían de reorientar mejor los recursos para privilegiar la atención de los delitos de alto impacto<sup>7</sup>.

De acuerdo al segundo artículo transitorio del Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de junio de 2008, los tres poderes en la Federación, los Estados y el Distrito Federal, contaban con un plazo de ocho años para adaptar sus marcos normativos, así como tener capacidades institucionales y técnicas adecuadas para adoptar un sistema penal de corte acusatorio-adversarial, que debe entrar en vigor en toda la República a partir de 2016.

Además de la adaptación normativa que debía replicarse en las legislaturas locales para cumplir con el espíritu de la Reforma, el artículo octavo transitorio del citado Decreto estableció la necesidad de destinar recursos suficientes para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, presupuesto que “deberá destinarse al diseño de reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados” (DOF, 18 de junio de 2008).

Para operar la Reforma, el decreto dispuso la creación del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, encabezado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que cuenta con la representación de los Poderes Legislativo y Judicial, academia, sociedad civil y otros. El Consejo de Coordinación se creó por un decreto subsiguiente, publicado tres meses después de la Reforma Constitucional el 13 de octubre de 2008. En este último ordenamiento, también surgió la Secretaría Técnica (SETEC) como instancia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) cuya responsabilidad es ejecutar y operar los acuerdos tomados por el Consejo de

---

<sup>7</sup> De acuerdo a Guillermo Zepeda, alrededor de 90 mil personas de una población carcelaria total de 210 mil se encuentran en situación de prisión preventiva, sin haber recibido sentencia. Hay una sobrepoblación promedio de 130 por ciento en las cárceles mexicanas y el costo anual del sistema penitenciario de más de 9 mil millones de pesos, equivale a 4 años de un programa para abatir la pobreza en Oaxaca. Véase Zepeda Lecuona, Guillermo. *El uso excesivo de la prisión preventiva en México*. Ponencia presentada en IIJ-UNAM, 2009.

Coordinación, así como dar seguimiento al avance en la implementación en el Distrito Federal y las Entidades Federativas respecto al nuevo sistema penal.

Los desafíos en la implementación tienen que ver tanto con una nueva cultura jurídica, como una entera renovación de capacidades estructurales, técnicas y profesionales que habría de impactar decisivamente al crisol de operadores e intervinientes en el proceso penal: Jueces, policías, ministerios públicos, abogados, víctimas y presuntos implicados. A su vez, la vocación decididamente garantista de la Reforma conlleva una serie de nuevos procedimientos para las distintas etapas procesales, desde la fase preliminar de investigación, la preparación del juicio y su desahogo final.

### Etapas del proceso penal en el nuevo sistema de justicia



**Fuente:** Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la Reforma Penal en México. Secretaría de Gobernación. 2010.

Por su parte, la Federación y los Estados enfrentan el reto de adaptarse a los tiempos y los mecanismos previstos en la ley fundamental y las legislaciones secundarias para cumplir con los plazos perentorios que se establecen en la normatividad.

Toda vez que este esquema inédito opera bajo un principio de mayor publicidad, resulta indispensable analizar el papel que asumen los medios de comunicación.

Una figura nueva, que es clave para la estructuración de la Reforma es el Juez de Control, quien tendrá a cargo vigilar el respeto a los derechos fundamentales de víctimas y acusados<sup>8</sup>. Su actuación será vital para el éxito del nuevo modelo acusatorio, pues a él corresponde resolver la legalidad de las actuaciones de la autoridad durante el proceso penal.

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel y Ochoa Reza, Enrique. *Op. Cit.* Pág. 33

## 5. 1 Evaluaciones a la implementación

Conforme al tercer párrafo del artículo 8 del decreto de creación del Consejo de Coordinación (DOF, 13 octubre 2008) corresponde a este organismo “elaborar las políticas, programas y mecanismos necesarios para instrumentar, en los tres órdenes de gobierno una estrategia nacional para la implementación del sistema de justicia penal, que contemple la programación de compromisos y etapas de desarrollo”.

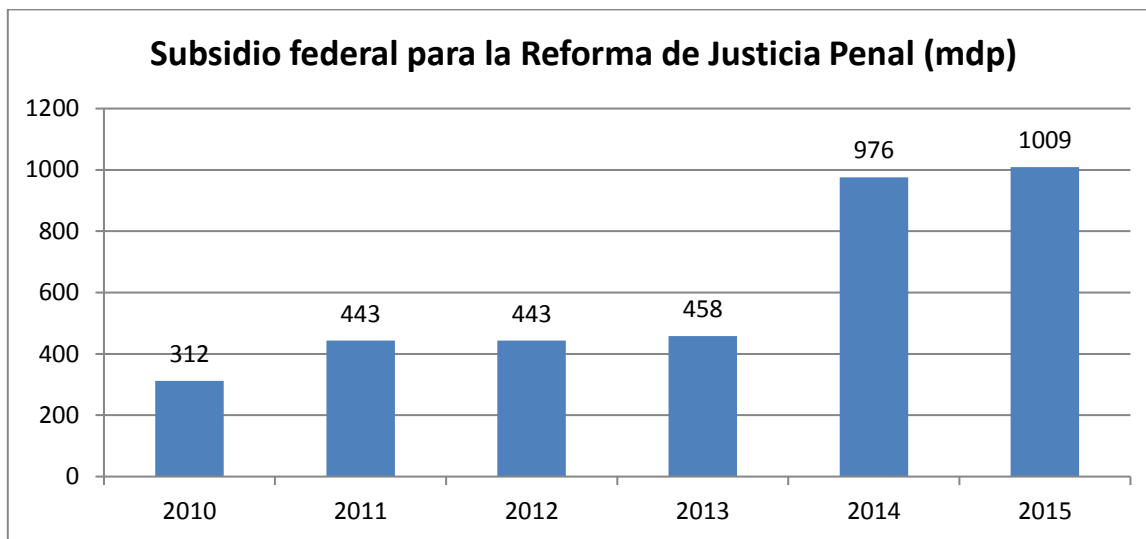
En los acuerdos que toma el Consejo durante sus sesiones, se proponen los cambios organizacionales, la construcción y operación de infraestructura, se aprueban los programas de capacitación dirigidos a jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados y sociedad. También se coadyuva con el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en el seguimiento de los recursos ejercidos en la implementación y operación del sistema de justicia penal. (DOF, 13 Octubre 2008).

Desde un inicio, la evaluación del conjunto de políticas públicas para el nuevo sistema de justicia se planteó como un desafío mayúsculo que habría de propiciar que se conozca a detalle qué instituciones avanzan en qué aspectos y cuáles son los vacíos que pueden ser subsanados de cara a la entrada en vigor del nuevo sistema en todo el territorio nacional a mediados de junio de 2016.

En este sentido, como organismo técnico responsable de operar y ejecutar los acuerdos del Consejo de Coordinación, a la SETEC le corresponde coordinar los convenios y acuerdos que suscribe la Federación con las Entidades para la ejecución del conjunto de programas en materia de capacitación, construcción de facilidades y operación de infraestructura.

Aunque por los sucesivos decretos de Presupuesto de Egresos desde 2010, se derivan presupuestos específicos para alcanzar la Reforma, los detalles específicos de la ejecución de los recursos ejercidos dentro del rubro “Otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal” no se han dado a conocer de forma transparente y fácilmente accesible a la opinión pública.

Pese a la información oficial insuficiente, los datos obtenidos por estudios de la sociedad civil muestran los montos otorgados desde el primer año en que se distribuyó el recurso. (Ver Tabla 1)



Fuente: De la Rosa, Carlos. *Reforma penal: Corte de caja*. Jun. 2015. <http://proyectojusticia.org/reforma-penal-corte-de-caja/>

De acuerdo a la SETEC, serán necesarios alrededor de 30 mil millones de pesos para finiquitar la implementación de la Reforma en los años 2015 y 2016<sup>9</sup>, por lo que se podría prever la necesidad de un esfuerzo presupuestal muy significativo para un futuro inmediato, aunque la falta de información abierta, hace extremadamente difícil cuantificar con precisión cuáles son los montos para cumplir con los compromisos de la Reforma, y por otra parte, cuales son las capacidades institucionales para satisfacer las múltiples necesidades que el proceso supone.

Al menos en lo que corresponde al subsidio, se tiene previsto para 2016 un ligero recorte presupuestario de 4 por ciento que iría en contracorriente al año de vigencia plena del nuevo sistema de justicia<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ángel, Arturo. Citado en *Ibid*.

<sup>10</sup> CIDAC. Sánchez, Paulina y Silva Karen. Reforma Penal. Gastar más no es gastar mejor. Animal Político. Nov. 25, 2015. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-tanque-pensante/2015/11/25/reforma-penal-gastar-mas-no-es-gastar-mejor/>

Es perceptible en retrospectiva, la falta de documentación pública a lo largo de todo el período de implementación. Los análisis de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (ASF), mencionan que SETEC inició la suscripción de convenios con los Estados a partir de 2010<sup>11</sup> para distribuirles recursos para la Reforma, pero hay un vacío importante de datos sobre la actuación de este órgano desde la publicación del decreto de Reforma Constitucional en 2008, hasta la firma de los primeros convenios dos años después.

Respecto a la implementación, la SETEC dio algunos pasos iniciales en la construcción de política pública y sistematización para cumplir con su mandato legal, como lo muestran algunos documentos relevantes como son los *Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la Reforma Penal en México* (2010), la *Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal* (2012), el *Sistema de Información para el Seguimiento y Evaluación del Proceso de Reforma Penal en México* (2012) y la *Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas* (2015).

Para fines de conocimiento público, no se tiene una evaluación realizada con los lineamientos de 2010 y aunque se publicó un libro de circulación extremadamente limitada sobre el Sistema de Información, no hay evidencia de que este haya operado en los hechos de manera eficiente<sup>12</sup>.

En mayo de 2015, la *Nueva Metodología* definió los ejes estratégicos que debieran orientar y dar coherencia a la implementación de la Reforma y su posterior evaluación: 1)

---

<sup>11</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal*. [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0402\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0402_a.pdf)

<sup>12</sup> SETEC *Sistema de Información para el seguimiento y evaluación del proceso de reforma penal en México*, el libro mencionado se puede consultar no en una página oficial, sino en el enlace [http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/Sistema%20de%20Informacion%20-%20Seguimiento%20y%20Evaluacion%20-%20Reforma%20Penal/rp:attachment/CI\\_SISINFSEG.pdf](http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/Sistema%20de%20Informacion%20-%20Seguimiento%20y%20Evaluacion%20-%20Reforma%20Penal/rp:attachment/CI_SISINFSEG.pdf)

En la revisión de la Cuenta Pública 2012, la ASF dio un dictamen negativo a la labor de la SETEC entre otras cuestiones, por los procedimientos seguidos en la operación del subsidio a las Entidades, así como un funcionamiento irregular del sistema de información creado.

Normatividad; 2) Gestión y reorganización institucional; 3) Capacitación; 4) Tecnologías de información y equipamiento 5) Infraestructura.

Asimismo, se estableció la hoja de ruta a seguir para lograr la plena entrada en vigor del modelo acusatorio:

#### **Ruta crítica para la implementación del sistema penal acusatorio**

1. Planeación

2. Normatividad

3. Gestión y reorganización institucional

4. Capacitación

5. Difusión y transparencia

6. Infraestructura

7. Tecnología de la información y equipamiento

8. Seguimiento y evaluación

Fuente: SETEC. *Nueva Metodología. Op. Cit.* Pág. 5

Pese a la producción relativa de cierta cantidad de documentación oficial útil para generar política pública con base en evidencia y evaluar los resultados, hay un vacío muy grave de información de fácil acceso público a través de la página Web de SETEC, y un problema de difusión de datos relevantes respecto a la Reforma<sup>13</sup>. Por ejemplo, no se muestran en Internet infografías respecto a los avances de cumplimiento en cada una de las Entidades Federativas y tampoco hay documentación presupuestaria que informe de manera actualizada el ejercicio de los recursos del subsidio.

<sup>13</sup> Se consultó el sitio [www.setec.gob.mx](http://www.setec.gob.mx) el 23 de noviembre de 2015.



Se esperaría que con la recientemente renovada metodología sea posible mostrar resultados en dos vertientes críticas como lo son la ejecución del presupuesto y la implementación general de la Reforma. Al momento, el material informativo en el portal electrónico es de mala calidad.

De manera similar, los datos oficiales de avances en los Estados no existen. A pesar de ello, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil hicieron públicos mapas e infografías sobre la situación prevaleciente en las Entidades Federativas. La mayoría de estas, tienen una operación parcial del nuevo sistema de justicia, seis ya lo tienen trabajando en su totalidad y dos estados van muy rezagados.

SITUACIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA
Operación completa	Chihuahua, Nuevo León, Durango, Estado de México, Morelos y Yucatán
Operación parcial	24 estados
Situación crítica	Sonora, Baja California Sur

Fuente: Ángel, Arturo. Juicios orales: a un año de fecha límite implementación no alcanza el 60%. Animal Político. <http://www.animalpolitico.com/2015/05/juicios-orales-a-un-ano-de-fecha-limite-implementacion-no-alcanza-el-60/>

En ausencia de una sistematización oficial bien articulada, que tenga usabilidad para tomadores de decisiones, legisladores, sectores académicos, profesionales interesados y ciudadanía en general, es loable que la sociedad civil busque por sus propios medios generar mecanismos de seguimiento.

Desde 2013, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) presentó la presentación más uniforme y detallada que se puede encontrar sobre la implementación, tanto en los Estados como en los Poderes Públicos.

En la última versión de 2014, CIDAC trabajó en una metodología propia que pretende medir tres variables: 1) Condicionantes de la implementación; 2) Habilitantes de

resultados, es decir, factores que permiten evaluar; y 3) Resultados, como productos de las gestiones de las instituciones que operan el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP)<sup>14</sup>.

Derivado de esta métrica, elaboró un *ranking* de avance donde los 5 estados con calificación más alta son Chihuahua, Baja California, Guanajuato, Nuevo León y Yucatán, mientras que las 5 entidades con más baja puntuación son Tlaxcala, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo y el Estado de México<sup>15</sup>. Al igual que el mapeo difundido en los medios de comunicación, CIDAC coincide en señalar a Sonora como un caso extremo, donde los trabajos para el arranque del NSJP son prácticamente nulos.

[Se recomienda integrar tabla del ranking de CIDAC en los Estados]

En forma paradójica, el Centro de Estudios otorga una calificación muy baja a las dependencias federales en el *ranking* de avance, con la Procuraduría General de la República (PGR) a menos de la mitad del estándar promedio, como la institución federal con la más alta puntuación, y en el extremo más bajo al Órgano de Readaptación Social (OADPRS), a sólo una tercera parte de lo que debería haber avanzado a estas alturas.

[Se recomienda integrar tabla de ranking de las instituciones federales]

CIDAC apunta como nota positiva, que SETEC -en seguimiento a los acuerdos del Consejo de Coordinación- determine apoyar el avance en los Estados a través de tres acciones: 1) Programas de acompañamiento para la implementación del modelo de gestión; 2) Sistema de planeación táctica para el seguimiento de la Implementación del NSJP en las Entidades Federativas; y 3) Sistema de indicadores para seguimiento de proyectos ejecutados por las Entidades Federativas con recursos del subsidio federal destinado para la Reforma<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). Reporte de hallazgos 2014. México D.F. 2014. Pág. 10

<sup>15</sup> *Ibid.* Pág. 122.

<sup>16</sup> *Ibid.* Pág. 28.

No obstante, respecto al último punto, todavía se puede avanzar en la construcción de un auténtico Sistema de Indicadores que sea funcional tanto para las autoridades como a la ciudadanía. Considera CIDAC:

“A pesar de esfuerzos aislados para generar información, los datos arrojan que no existe en ninguna entidad un sistema consolidado de información que permita generar una perspectiva panorámica del proceso de implementación ni una visión integral del sistema de procuración y administración de justicia”<sup>17</sup>.

Aunque se aclara que algunas entidades por separado hicieron esfuerzos por generar estadística e indicadores de seguimiento, la heterogeneidad de las instituciones locales, la falta de transparencia y la inexistencia de una “línea base” a nivel nacional, dificultan los procesos de evaluación.

Conforme se aproxima el plazo de implementación es visible un mayor involucramiento e interés de instituciones como las distintas comisiones que integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en temas cruciales como la capacitación y la armonización legislativa.

Cabe señalar que en la sesión 12 Ordinaria del 14 de agosto de 2014, el Consejo de Coordinación acordó la instalación de un comité especializado de evaluación, integrado por expertos de 13 instituciones que entregarán un informe semestral de los avances en la implementación de la Reforma<sup>18</sup>. Tal decisión puede favorecer el desempeño de los sujetos obligados para detectar áreas de mejora, pero sería deseable que los informes que genera dicho comité sean puntualmente conocidos y sobre todo que las instancias rectoras, es decir, el Consejo de Coordinación y SETEC, incrementen sus esfuerzos para cumplir con su obligación legal de de informar a la sociedad de los avances.

Una aplicación correcta de la Reforma podría derivar hipotéticamente en grandes beneficios respecto a la certeza que debe ofrecer el sistema de justicia en su conjunto. Sin embargo, la demora, la falta de planeación o la ineficacia de las autoridades legalmente

---

<sup>17</sup> *Ibid.* Pág. 27.

<sup>18</sup> *Ibid.* Pág. 31.

responsables de detonar estos cambios, pueden traer graves riesgos y consecuencias no deseadas.

Para poner de relieve la complejidad del reto que implica la aplicación de este nuevo sistema, es preciso referir -aun de modo sumario- el panorama general que se observa en materia de normatividad.

## **5.2 Pendientes legislativos**

NO CITAR TRABAJO EN PROCESO