**ARTÍCULOS INVITADOS**



**LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO EN MÉXICO**

Gerardo García Silva



**LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO EN MÉXICO**

Dr. Gerardo García Silva[[1]](#footnote-1)

*“La estructura del proceso penal de una nación no es sino el termómetro de los elementos corporativos o autoritarios de su Constitución”*

*James Goldschmidt*

*“El derecho procesal penal es el sismógrafo de la Constitución del Estado”*

*Claus Roxin*

A 10 meses de que se cumpla el plazo establecido en el segundo transitorio de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, la situación de la implementación y operación del sistema acusatorio en México, es la siguiente:[[2]](#footnote-2)

El Secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong señaló: "Al clausurar los trabajos de la XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, […] dijo que gracias a las acciones entre poderes y órdenes de gobierno, el nuevo modelo de justicia penal ya opera en mil 450 municipios de 31 entidades federativas, donde habita el 61 por ciento de los ciudadanos de este país"[[3]](#footnote-3).

Asimismo, en cuanto a los recursos que se han destinado para la implementación del sistema procesal penal acusatorio en el país, el Secretario de Gobernación señaló que: "[…] de 2013 a 2015 se destinaron casi 10 mil millones de pesos para impulsar la implementación del Sistema Acusatorio en los estados. “Ahora, debemos redoblar el paso, para que tal y como lo establece la Constitución, el 18 de junio de 2016, todos los mexicanos puedan acceder a una justicia penal más transparente y eficaz. Comentó que se trata del cambio jurídico […] más profundo que nuestro país ha experimentado en los últimos 100 años, y es deber de todos nosotros estar a la altura de esta transformación. Porque una justicia efectiva es la base para consolidar un México de seguridad y legalidad.[[4]](#footnote-4)

Por su parte, la titular de la Secretaría Técnica para la implementación de la reforma constitucional, en el evento antes referido de igual forma María de los Ángeles Fromow Rangel, secretaria Técnica del Consejo, "…exhortó a redoblar esfuerzos en el trabajo que se realiza en esta materia. Dijo, que a la fecha, el 61% de la población está cubierto con este nuevo sistema y ahora otro de los grandes retos será la capacitación de 333 mil policías, además de ministerios públicos, jueces y peritos"[[5]](#footnote-5)

De igual forma, Fromow Rangel detalló en cuanto a la incorporación del sistema acusatorio en las diversas entidades federativas lo siguiente:

*[…] los estados de Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León y Yucatán tienen implementado al 100% el nuevo modelo de justicia, mientras que el estado de Sonora tiene cero avances.*

*Hasta mayo de 2015, 30 entidades operan el Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA) de forma total o parcial, mientras que 23 de estas entidades lo hacen con el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).*

*Seis entidades operan en todo su territorio el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP): Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León y Yucatán. Las otras 24 entidades lo operan de forma parcial, en alguna parte de su territorio.*

*Sonora es la entidad más rezagada en la operación del NSJP.*

*Dato: Hay un avance nacional en la alineación normativa de 402 leyes al SPPA y 377 al CNPP, de un total de 448; lo que significa un avance del 90% y 84% respectivamente[[6]](#footnote-6).*

Ahora bien, ¿qué significa lo anterior?, que a menos de 10 meses para que el sistema esté operando en todo el país, los avances en la implementación y operación del sistema son bastante desiguales, pese a lo que las cifras, en una primera apariencia pudieran indicar.

El Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) da cuenta de esta situación en los siguientes términos:

* *Es clara la inexistencia de criterios homogéneos y compartidos por las instituciones operadoras a nivel local y federal para medir y dar seguimiento al proceso de implementación y operación del NSJ acusatorio.*
* *La falta de información completa, comparable y actualizada dificulta una toma de decisiones que garantice en mayor medida el uso óptimo de los recursos financieros para apoyar el proceso de implementación.*
* *Los artículos transitorios de los códigos aprobados no se apegan a la realidad de las instituciones, es decir, no se basan en un conocimiento sistemático, amplio y detallado de la situación real, de cada SJP, de los retos que deben enfrentar y la proyección de sus necesidades.*
* *Los planes de implementación son documentos poco utilizados, inexistentes o que fueron elaborados después de la implementación de la reforma penal.*
* *Las instituciones están implementando el SJP a distintos ritmos y con distinta calidad, lo que ocasiona asimetrías tanto en el proceso de implementación como en la operación.*
* *En cuanto a la operación, en los códigos procesales penales se adoptaron medianamente todos los principios del sistema penal acusatorio.*
* *No existe homogeneidad en los tipos de mecanismos de justicia alternativa en materia penal.*
* *En el ámbito de ejecución de sanciones penales, destaca la ausencia del reconocimiento de los principios del modelo acusatorio en las audiencias desahogadas frente al Juez de Ejecución.*
* *Falta desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación homogéneos y compartidos, así como ofrecer la ejecución de planes integrales y mejorar los mecanismos de coordinación institucional.*
* *Se deberán tener plantillas de personal “espejo” en las instituciones operadoras, tramitando y atendiendo causas del sistema anterior y el nuevo.*
* *En 11 entidades federativas no existe información disponible para la ciudadanía del proceso de implementación de forma ordenada, a través de la promoción de esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los funcionarios adscritos a instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia.*

*Con base en la metodología desarrollada por CIDAC, se realizó un ordenamiento de las entidades federativas en función del avance y calidad del proceso de implementación de la reforma penal para conocer el lugar que ocupa cada una.*

*Se puede apreciar que los estados de Chihuahua, Nuevo León Baja California, Tabasco, Yucatán y Guanajuato, son los que presentan mayor desarrollo en su proceso y que ha sido de mejor calidad que los demás. En contraparte, las entidades de Guerrero, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México, Jalisco y Zacatecas, son las que registran un menor progreso en comparación del resto de las entidades, por lo que representan áreas de oportunidad importantes*[[7]](#footnote-7)*.*

Asimismo, estimaciones realizadas muestran que será necesario erogar una cantidad importante de recursos para realizar los cambios normativos, estructurales y culturales que demanda la transición a menos de un año para que se cumpla el plazo:

*Desde que se aprobó la reforma constitucional el Congreso de la Unión ha asignado un total de $2,268, 852, 538.00, para apoyar a las entidades federativas en la implementación de la reforma penal, con miras a que el nuevo sistema de justicia esté totalmente vigente dentro del plazo perentorio de ocho años. Cinco años después, ni siquiera hay consenso para cuantificar los avances y resultados de la implementación[[8]](#footnote-8).*

*[…] Con respecto a los costos para la implementación de este sistema, la titular de la Setec, María de los Ángeles Fromow, estimó una cifra global mínima de 35 mil millones de pesos, de los cuales aproximadamente 90 por ciento se requieren para infraestructura y equipamiento. Con estos recursos, el objetivo es cumplir la obligación constitucional de echar a andar en todo el país este nuevo sistema en 2016, "fecha en la que ya deberán estar reformadas 21 leyes y construidos 44 centros de justicia penal", afirmó la funcionaria.*

*De acuerdo con José Ramón Amieva, consejero jurídico del D.F., solo para implementar los juicios orales en la Ciudad de México, se requieren entre 4 mil millones y 5 mil millones de pesos en 2014, aunque el costo total de la reforma penal en la capital, según proyecciones oficiales, es de poco más de 7 mil 640 millones, concluye Arellano Trejo[[9]](#footnote-9).*

A pesar de que normativamente hoy se cuenta con un Código Nacional de Procedimientos Penales[[10]](#footnote-10), puede decirse que aún hay mucho trabajo normativo y legislativo que realizar, a continuación señalamos algunos aspectos que la propia SETEC ha señalado en los que hay que trabajar.

Asimismo, vale la pena señalar que la normatividad procesal ha sido objeto de numerosos comentarios, observaciones y críticas de diversos sectores académicos[[11]](#footnote-11).

A la fecha de estas líneas, más entidades federativas se están sumando a la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código nacional actualmente opera en Durango, Puebla así próximamente serán a nivel de delitos federales a partir del 30 de noviembre de 2015 los siguientes Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Tlaxcala, y del 29 de febrero de 2016 en Aguascalientes, Colima, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco y el Distrito Federal.

[[12]](#footnote-12)

**Realizar la armonización normativa acorde al CNPP[[13]](#footnote-13)**

* Declaratoria de incorporación
* Código Nacional de Procedimientos Penales
* Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal
* Ley de Ejecución de Sanciones Penales
* Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
* Reforma Constitucional y Ley Nacional de Justicia para Adolescentes
* Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
* Ley Orgánica de la Fiscalía
* Ley Federal de Defensoría Pública
* Reforma al CNPP en el Capítulo V Título VI del Libro Segundo relativo a la Supervisión de las Medidas Cautelares
* Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
* Ley de Amparo
* Código Penal Federal
* Ley General de Víctimas
* Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal
* Reglamento de la Ley de la Policía Federal
* Ley Federal de Extinción de Dominio
* Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
* Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro
* Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas
* Código Fiscal de la Federación

**Realizar la Armonización Normativa Local acorde al CNPP[[14]](#footnote-14)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Normatividad alineada al SJPA** | **Avance normativo** |
| 1 | Entrada en vigor[[15]](#footnote-15) | 28/32 |
| 2 | Constitución estatal | 28/32 |
| 3 | Declaratoria de incorporación | 19/32 |
| 4 | Ley Orgánica del Poder Judicial | 24/32 |
| 5 | Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia | 22/32 |
| 6 | Ley de Defensoría Pública | 26/32 |
| 7 | Ley de Justicia para Adolescentes | 18/32 |
| 8 | Código Penal | 21/32 |
| 9 | Ley de Seguridad Pública | 17/32 |
| 10 | Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito | 17/32 |
| 11 | Ley de Sujetos Protegidos | 4/32 |
| 12 | Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados | 6/32 |
| 13 | Ley de Medidas Cautelares | 3/32 |
| 14 | Ley de Extinción de Dominio | 19/32 |
| 15 | Ley en Materia de Secuestro | 1/32 |
| 16 | Ley en Materia de Trata de Personas | 24/32 |
| **100** | **Total** | **277/512** |

Otras reformas que son duda son fundamentales en este contexto son: la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos[[16]](#footnote-16), la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículo 103 y 107 Constitucionales[[17]](#footnote-17), se cuenta con una Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal[[18]](#footnote-18), así como una Ley Federal de Justicia para adolescentes[[19]](#footnote-19) y se emitió el Acuerdo A009/15 de la Procuraduría General de la República por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos que intervengan en materia de cadena de custodia[[20]](#footnote-20).

Sin embargo, el panorama dista de ser complaciente, toda vez que en el balance existen aún muchos pendientes entre los cuales se encuentran:

* Está pendiente la emisión de la Ley Nacional de ejecución de sanciones.
* La inversión para equipamiento, infraestructura y capacitación sigue siendo insuficiente.
* No hay indicadores establecidos para el seguimiento de la operación del sistema.
* No se ha emitido el Código Único Penal.
* Solamente un 20% de las universidades han modificado sus planes de estudio para la enseñanza del sistema acusatorio.
* Falta la emisión del Informe Policial homologado.
* Se debe armonizar el sistema acusatorio con el Juicio de Amparo.
* Falta avanzar en la colegiación profesional de los abogados.
* Aún no se cuenta con la certificación y capacitación completa de la Policía para operar bajo las reglas y principios del sistema procesal penal acusatorio.
* Falta de difusión del contenido y alcances de la reforma constitucional.

Por otra parte, un reporte de implementación del sistema, elaborado por el Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA) nos brinda alguna información al respecto[[21]](#footnote-21):

Por ejemplo: la justicia alternativa está funcionando.

* Delitos de alto impacto social como homicidio calificado, violación, secuestro y robo agravado están llegando a juicio y obteniendo sentencias más altas.
* Se cumple con la programación de las audiencias.
* Se cumple con el principio de inmediación.
* Hay una reducción significativa de la prisión preventiva.
* Se está reduciendo el tiempo de enjuiciamiento.
* Se ha detectado una buena tasa de cumplimiento de la reparación del daño.

Entre los aspectos en los que se debe trabajar se encuentran los siguientes:

* Se mantiene una cultura de restricción de la información.
* El tema de los juicios orales no es un tema aceptado socialmente, o no ha sido informado de manera adecuada.
* Se sigue abusando de la lectura por parte del Ministerio Público en las audiencias.
* Se subutiliza el criterio de oportunidad.
* Se ha notado una limitación del Ministerio Público para llevar las investigaciones a juicio oral.
* Se debe continuar con la capacitación en las procuradurías, sobre todo en el manejo de la teoría del caso, los protocolos de investigación criminal y la argumentación jurídica.
* Los jueces siguen utilizando un lenguaje demasiado técnico al dirigirse al imputado.

Finalmente, observamos que el gran pendiente sigue siendo la difusión hacia la sociedad respecto del sistema procesal penal acusatorio, si la sociedad no conoce ni entiende en qué le puede beneficiar la reforma, será muy difícil que ésta pueda arraigarse en la sociedad y que la gente entienda los beneficios y derechos que ésta le otorga.

Asimismo, será muy importante que se impulse una cultura de la legalidad, que propicie que los gobernados entiendan la importancia del respeto a la ley ya que sin este elemento igualmente será muy difícil que ésta o cualquier otra reforma a nuestro sistema de justicia prosperen. Estos son solamente algunos aspectos que nos muestran lo que se ha avanzado, pero lo mucho que aún falta por avanzar en la implementación de este sistema.

**Fuentes de consulta**

**Legislación**

* Acuerdo A009/15 de la Procuraduría General de la República por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos que intervengan en materia de cadena de custodia, Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2015.
* Código Nacional de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2014.
* Ley de Amparo, Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2014.
* Ley Federal de Justicia para adolescentes, Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2014.
* Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en materia penal, Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014.
* Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

**Sitios de internet**

* Boletín Jurídico. La armonización legislativa necesaria para la implementación del sistema acusatorio en México, USAID, agosto- septiembre 2014.
* “Sexto Foro Nacional sobre Seguridad y Justicia: Cómo sí implementar la reforma penal”, celebrado en la Ciudad de México los días 14 y 15 de mayo de 2014.
* CIDAC PRESENTA HALLAZGOS SOBRE LOS AVANCES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO, Boletín de Prensa, 28 de noviembre de 2013.
* Concluye reunión nacional sobre nuevo sistema de Justicia Penal, Dirección electrónica: http://www.imagenzac.com.mx/nota/concluye-reunion-nacional-sobre-nuevo-si-22-12-53, consulta: 26/04/16.
* Informe General. Seguimiento del Proceso de implementación de la Reforma Penal en México, Estados de Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Zacatecas, 2007-2011, SEGOB, CEJA, USAID, México, 2012.
* Nuevo sistema penal acusatorio cubre al 61% de los mexicanos: Segob, Susana Guzmán, 20.08.2015 Última actualización 20.08.2015, Dirección electrónica: http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/nuevo-sistema-penal-acusatorio-cubre-al-61-de-los-mexicanos-segob.html. Redacción 27 aug 2015 22:12:15.
* Véase la nota: Nuevo sistema de Justicia Penal, Dirección electrónica: http://www.oem.com.mx/elsoldecordoba/notas/n3286061.htm, consulta: 26/04/16.

50

* “Juicios orales: a un año de fecha límite implementación no alcanza el 60%. Cuatro de cada 10 mexicanos sigue bajo jurisdicción del viejo sistema. Solo seis estados aplican totalmente los juicios orales. Faltan además leyes y recursos”. MAYO 12, 2015. Arturo Ángel (@arturoangel20). Animal Político. Dirección electrónica: http://www.animalpolitico.com/2015/05/juicios-orales-a-un-ano-de-fecha-limite-implementacion-no-alcanza-el-60/, consulta: 26/04/16.

**Nota del editor**: Los sitios de internet se corroboraron el 26 de abril, con fines de actualización. La información se mantiene.

.

1. Doctor y Maestro en Derecho por la UNAM, Maestro en Ciencias Penales con especialización en Ciencia Jurídico Penal por el INACIPE, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), nivel I, Capacitador certificado en razón de sus méritos por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), Profesor Investigador invitado del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). [↑](#footnote-ref-1)
2. El artículo fue recibido en octubre del 2015, por lo que se mantiene el discurso del autor para atender al momento de su elaboración y al contexto correspondiente. [↑](#footnote-ref-2)
3. Nuevo sistema penal acusatorio cubre al 61% de los mexicanos: Segob, Susana Guzmán, 20.08.2015 Última actualización 20.08.2015, Dirección electrónica: http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/nuevo-sistema-penal-acusatorio-cubre-al-61-de-los-mexicanos-segob.html, consulta: 26/04/16. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Idem.*

   42 [↑](#footnote-ref-4)
5. Concluye reunión nacional sobre nuevo sistema de Justicia Penal, Dirección electrónica: http://www.imagenzac.com.mx/nota/concluye-reunion-nacional-sobre-nuevo-si-22-12-53

   Redacción 27 aug 2015 22:12:15. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Idem.* [↑](#footnote-ref-6)
7. CIDAC PRESENTA HALLAZGOS SOBRE LOS AVANCES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO, Boletín de Prensa, 28 de noviembre de 2013. [↑](#footnote-ref-7)
8. CIDAC PRESENTA HALLAZGOS SOBRE LOS AVANCES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO, Boletín de Prensa, 28 de noviembre de 2013.

   44 [↑](#footnote-ref-8)
9. Véase la nota: Nuevo sistema de Justicia Penal, Dirección electrónica: http://www.oem.com.mx/elsoldecordoba/notas/n3286061.htm, consulta: 26/04/16. [↑](#footnote-ref-9)
10. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2014. [↑](#footnote-ref-10)
11. Véase García Ramírez, Sergio, “Comentarios sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLVII, núm. 141, septiembre-diciembre, 2014, pp. 1167-1190. Comentarios al Código Nacional de Procedimientos Penales, Coordinadores Moisés Moreno Hernández y Miguel Ontiveros Alonso, UBIJUS, México, 2014. Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2014. [↑](#footnote-ref-11)
12. Véase: “Juicios orales: a un año de fecha límite implementación no alcanza el 60%. Cuatro de cada 10 mexicanos sigue bajo jurisdicción del viejo sistema. Solo seis estados aplican totalmente los juicios orales. Faltan además leyes y recursos”. MAYO 12, 2015. Arturo Ángel (@arturoangel20)

    Animal Político. Dirección electrónica: http://www.animalpolitico.com/2015/05/juicios-orales-a-un-ano-de-fecha-limite-implementacion-no-alcanza-el-60/, consulta: 26/04/16. [↑](#footnote-ref-12)
13. Los datos que se citan a continuación fueron proporcionados durante la Conferencia a cargo de la Dr. María de los Ángeles Fromow Rangel, Titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del sistema de justicia penal, durante el “Sexto Foro Nacional sobre Seguridad y Justicia: Cómo sí implementar la reforma penal”, celebrado en la Ciudad de México los días 14 y 15 de mayo de 2014.

    46 [↑](#footnote-ref-13)
14. *Idem.* [↑](#footnote-ref-14)
15. Además, emitir las normas de carácter administrativo que provean la exacta observancia de las disposiciones legales contenidas en el CNPP; entre ellas: Acuerdos, Manuales, Reglamentos y Circulares. [↑](#footnote-ref-15)
16. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. [↑](#footnote-ref-16)
17. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2014. [↑](#footnote-ref-17)
18. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014. [↑](#footnote-ref-18)
19. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2014. [↑](#footnote-ref-19)
20. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2015. [↑](#footnote-ref-20)
21. Véase Informe General. Seguimiento del Proceso de implementación de la Reforma Penal en México, Estados de Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Zacatecas, 2007-2011, SEGOB, CEJA, USAID, México, 2012.

    48 [↑](#footnote-ref-21)