

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO DE CARA A JUNIO DE 2016

María de los Ángeles FROMOW RANGEL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Estrategia y acciones de implementación*. IV. *Avances de la implementación local y federal*. V. *Apoyo internacional a la implementación*. VI. *Otras acciones de apoyo a la implementación*. VII. *Financiamiento de la implementación*. VIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de implementación del sistema de justicia penal es una política de Estado que involucra a los poderes de la Unión, a los tres niveles de gobierno y a actores de diversos ámbitos de la sociedad.

En este ensayo, como lo indica su título, destaco todas aquellas acciones de implementación realizadas en el marco de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 en materia de seguridad y justicia, así como los avances y logros obtenidos a la fecha.

La implementación del sistema procesal penal acusatorio implica una profunda transformación de las instituciones de seguridad y de procuración e impartición de justicia, en un esquema que representa un nuevo paradigma; al ser el cambio más importante en los últimos cien años de la tradición jurídica mexicana, constituye un gran desafío, ya que se trata de un proceso de transición de un sistema penal tradicional a uno de corte acusatorio y oral. Uno de los fines de la reforma al sistema de justicia, es lograr la consolidación del Estado democrático de de-

* Doctora en derecho administrativo por la Universidad Complutense de Madrid, España, y actual secretaria técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

recho, respetuoso de los derechos humanos y sus garantías, la atención a los grupos indígenas y vulnerables y a los de género.

El nuevo sistema penal reivindica la importancia de los sujetos procesales, toda vez que asegura la trilogía procesal en la que el Ministerio Público sea la parte acusadora, el imputado esté en posibilidades de defenderse a través de defensores técnicos y que al final sea un juez imparcial quien emita una sentencia justa. Además, el sistema acusatorio abona en la profesionalización de los servidores públicos, ya que incorpora mayores niveles de exigencia y nuevas responsabilidades para los ministerios públicos, policías, peritos y defensores, como también que las víctimas de los delitos participen del proceso, en virtud que se le da nuevos derechos, y se protege su integridad.

Hay un claro compromiso institucional para lograr una implementación a nivel federal y local, conforme a los tiempos constitucionales, para lo cual se fortalecieron los esquemas de planeación y se desarrollaron acciones de coordinación interinstitucional en los ámbitos federal y estatal. Asimismo, se aumentaron los presupuestos, se suscribieron convenios y acuerdos de colaboración entre diversas entidades públicas, organismos empresariales, organizaciones sociales, universidades y gremios de abogados.

II. ANTECEDENTES

El 18 de junio de 2008, el presidente de la República publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el Decreto por el que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad y justicia penal, mediante el cual se establecieron las bases del sistema procesal penal acusatorio y oral en la República mexicana. Esa reforma constitucional estableció un plazo máximo de 8 años para que el sistema de justicia penal acusatorio operara en todo el país.¹

La reforma es integral, pues los cambios abarcan todos los sistemas de justicia penal del país, que atienden al fuero federal, fuero común, fuero militar y sistema de justicia para adolescentes, lo que impacta 67 sistemas (32 del fuero común para adultos y 32 para adolescentes, más

¹ Cfr. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 8 de junio de 2008.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

el fuero federal para adultos y para adolescentes, y el fuero de guerra) en los que participan operadores públicos y privados (cuerpos de seguridad pública, procuradurías de justicia, instituciones de víctimas, tribunales de justicia, defensorías públicas, organizaciones privadas de abogados y sistemas penitenciarios).

La reforma constitucional conlleva la coordinación de las 7 autoridades básicas de esos 67 sistemas. Es por ello que la reforma otorgó una vacancia legal escalonada a sus disposiciones, de manera que fuesen adoptándolas gradualmente, a efecto de hacer posible su aplicación sin generar un colapso, ya que además se sigue operando el sistema tradicional de justicia hasta que concluyan todos los casos iniciados bajo éste.

La reforma constitucional del 2008 se ha visto complementada y en cierta medida modificada por ulteriores reformas constitucionales, también de alta importancia, como la de derechos humanos y la del juicio de amparo de junio de 2011; de igual forma, ha sido acompañada por la saludable transformación hacia la oralidad de múltiples procedimientos contenciosos, como los de materia civil, familiar, mercantil, laboral, e incluso en materia contenciosa administrativa, que impactan al menos los 33 sistemas legales civiles para adultos.

Dentro de este contexto, en el artículo noveno transitorio del Decreto antes citado (18 de junio de 2008), se estableció la creación de una instancia de coordinación integrada por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del sector académico y la sociedad civil, así como de las conferencias de seguridad pública, procuración de justicia y de presidentes de tribunales.

El 13 de octubre de 2008, se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal² como una instancia de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal en los tres órdenes de gobierno, en los términos previstos en la Constitución Política con pleno respeto a las atribuciones de los poderes federales, la soberanía de los estados, el Distrito Federal y la autonomía municipal, así como de las instituciones y autoridades que intervengan en la instancia de coordinación.

El 10 de junio de 2009, los poderes de la Unión suscribieron un Acuerdo Político para dar cumplimiento al mandato constitucional de instalar y operar la instancia de coordinación prevista en el artículo noveno transitorio del Decreto de reforma constitucional, y se establecieron las

² Cfr. "Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2008.

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

bases para la operación del Consejo de Coordinación, reconociendo a éste el objeto de analizar y acordar las políticas de coordinación nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno y con la concurrencia de la sociedad y la academia, el sistema de justicia penal.³

El artículo noveno transitorio del Decreto del 10 de junio de 2009 estableció que el Consejo de Coordinación contaría con una Secretaría Técnica. Así, el artículo décimo primero del Decreto por el que se creó el Consejo de Coordinación estableció que la Secretaría Técnica es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía administrativa, creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación, así como coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales cuando así lo soliciten, para el diseño de reformas legales; cambios organizacionales; construcción y operación de infraestructura; capacitación para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados; entre otras acciones que se requieran para la implementación de la reforma mencionada.

A partir de estos antecedentes, se instaura el proceso de implementación del sistema de justicia penal de corte acusatorio en todo el país, estableciéndose como una responsabilidad compartida y coordinada entre todos los órdenes de gobierno, lo que permitirá que al 18 de junio de 2016, este nuevo sistema de justicia se encuentre implementado en todo el país.

III. ESTRATEGIA Y ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

El 18 de marzo de 2010, por Acuerdo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, se aprobó la Estrategia de implementación de la reforma constitucional en las entidades federativas. Esta estrategia diseñó ocho ejes temáticos alineados a los ejes constitucionales, como son: planeación; normatividad; gestión y reorganización institucional; capacitación; difusión; infraestructura; tecnología de la información y equipamiento; así como seguimiento y evaluación, los cuales se definen formalmente como las áreas en las que se agrupan las acciones impulsadas en las entidades federativas y en la Federación.

El Consejo de Coordinación, instancia constitucional máxima en la toma de decisiones y establecimiento de políticas y estrategias para la im-

³ El Acuerdo Político fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de agosto de 2009.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

plementación del sistema de justicia penal en todo el país, ha realizado 14 sesiones ordinarias de trabajo y dos sesiones extraordinarias, en las cuales se han emitido 93 acuerdos para determinar tanto las rutas críticas como los programas y acciones de implementación en los ocho ejes temáticos de la reforma.

El Consejo de Coordinación, a través de su Secretaría Técnica, ha basado su trabajo en la *Estrategia de implementación de la reforma constitucional en las entidades federativas* y en los *Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la reforma penal en México*, lo que comprueba que el proceso de implementación se ha dado de manera planeada y ordenada.

El 13 de agosto de 2014, se instaló el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, que fue integrado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Seguridad, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, un representante de la academia y otro de organizaciones civiles; fungiendo la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como secretario técnico del mismo.

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

El 29 de septiembre de 2014, se llevó a cabo la segunda sesión de este Comité en la que se estableció un Grupo Técnico Especializado integrado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC) y el Dr. Guillermo Zepeda Lecuona como coordinador del mismo; además, se expuso la Metodología y Plan de Trabajo para el Grupo Técnico Especializado.

A la fecha este cuerpo colegiado se ha reunido en seis ocasiones, y otra más de manera extraordinaria, resaltándose la que presentó los pri-

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

meros resultados del Grupo Técnico Especializado para el seguimiento de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, así como la ruta de trabajo de este Grupo para los próximos meses; sobre los resultados, se entregaron, entre otros, los siguientes documentos de trabajo: 1) “Buenas prácticas”; 2) “Diseño de una evaluación de impacto e indicadores de monitoreo”; 3) “Seguimiento de situación desempeño de los doce estados pioneros en la implementación de la reforma”, y 4) “Monitoreo de las defensorías públicas”.

Asimismo, este cuerpo colegiado, a través de su Grupo de Técnico Especializado, en colaboración con el Centro de Estudios de Justicia para las Américas, desarrolló un conjunto de 42 indicadores para el seguimiento de la operación y el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal, con la finalidad de comenzar a evaluar la operación del mismo en las entidades federativas tanto en el ámbito local como en el ámbito federal.

Entre las diversas acciones implementadas por el Estado mexicano, que han contribuido de manera cualitativa y en forma integral en el proceso de Implementación del sistema de justicia penal en el país, habría que destacar las siguientes:

Las reuniones y acuerdos de trabajo con el secretario de gobernación, los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal, con miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial, todas ellas enmarcadas en el Plan Estratégico Interinstitucional caracterizado por el análisis y diálogo sobre los objetivos, metas y estrategias, considerando las atribuciones y soberanía de las instituciones participantes. Se mantiene una coordinación horizontal entre las instituciones, procurando la eficiencia en la utilización de los recursos del Estado y la actuación transparente de los actores del sistema.

A seis meses de lograr que el nuevo sistema de justicia penal opere en todo el país, se están sentando las bases del proceso de implementación mediante la planeación para anticipar acciones de manera concertada, consistente y articulada. Se estableció como metodologías base para el trabajo interinstitucional, los diálogos de la cadena con un lenguaje común que facilite el flujo, así como la sistematización de la información para convertirla en productos concertados.

Asimismo, se elaboró un Diagnóstico de Armonización Normativa Federal al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por el que se detectaron 21 ordenamientos legales para crear o modificar; en asistencia técnica, se reconoció que en el Eje de Reorganización Institucional es fundamental que cada dependencia federal tomara como referente el modelo de gestión que se estructura en el subgrupo de planeación, re-

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

ferente al Plan Maestro de Implementación, mismo que deberá contener diagnósticos interinstitucionales, proyectos, acciones a desarrollar, presupuesto y cronogramas.

En el Eje de Infraestructura y Equipamiento, se consideró establecer la estrategia para aprovechar las instalaciones existentes para que en ellas, en caso de ser factible, a través de proyectos arquitectónicos de remodelación o adecuación (proyectos urbano-arquitectónicos) opere el nuevo sistema de justicia penal, o en su caso iniciar la construcción de los nuevos centros de justicia penal en cada entidad federativa, de acuerdo con la prioridad que establezca el plan de gradualidad en la implementación y de los resultados del Plan Estratégico de Infraestructura.

En el Eje de Tecnologías de la Información, se deberá contar con un modelo de desarrollo de sistemas informáticos con un enfoque de interoperabilidad entre las diversas instituciones involucradas en el nuevo sistema de justicia penal, el cual permitirá la sistematización con un enfoque de procesos para el sistema penal acusatorio en el orden federal y los protocolos de comunicación entre las distintas instituciones.

En el Eje de Capacitación y Difusión, se considera a la capacitación como elemento fundamental para el proceso de implementación del sistema de justicia penal, por lo cual se diseñó un programa de capacitación, el cual permitió conocer las acciones que se han realizado en cada institución, reconociendo las prácticas de éxito. En Difusión, las instituciones que conforman al Subgrupo de Trabajo lograron consensos para la aprobación de una primera campaña denominada: "Campaña del Estado Mexicano para el Posicionamiento de la Reforma Penal".

En Seguimiento y Evaluación y tomando en consideración la magnitud de recursos que deberán destinarse para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, ya sea en términos de montos presupuestales, esfuerzos destinados en tiempo por parte de los operadores del sistema o bien los resultados medidos en relación a las expectativas de la población sobre la transformación de los procesos de procuración e impartición de justicia, se hace evidente el desafío de realizar un seguimiento objetivo y sistemático de la ejecución de las actividades del Plan de Implementación, que señale el nivel de coincidencia de lo programado con lo ejecutado, a la vez que identifique deficiencias, oportunidades y la necesidad de ajustes a favor del sistema.

Una de las características esenciales en todo proceso de implementación es la comunicación estrecha entre las diversas instancias encargadas de la implementación. La Setec ha priorizado la estrecha comunicación y coordinación con los órganos implementadores estatales, lo anterior con el fin de fortalecer la implementación del sistema de

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

justicia penal. La Setec, desde 2013 a la fecha, ha realizado diez reuniones nacionales con los órganos implementadores y las instituciones operadoras del sistema de justicia de las 32 entidades federativas. Estos eventos han tenido como objetivo la generación de mecanismos de vinculación y coordinación entre los diversos órganos implementadores para generar líneas de acción que permitan cumplir el plazo constitucional que vence el 18 de junio de 2016. Además, la Setec ha celebrado reuniones periódicas con los órganos implementadores, con la finalidad de instrumentar las acciones necesarias para brindar apoyo metodológico y asesoría técnica, previamente al inicio de vigencia de la reforma penal en el estado y durante su implementación. Los órganos implementadores se vislumbran como uno más de los actores involucrados en la implementación del nuevo sistema de justicia penal, de tal manera que no sólo tienen a su cargo el seguimiento y supervisión de dicha implementación, sino que también deben vigilar la operación de ejes temáticos transversales, que inciden en todas las operadoras.

De otra parte, se ha fortalecido la coordinación con los gobiernos estatales aglutinados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) a través de la Comisión de Seguridad y Justicia de esa Conferencia, lo que ha permitido llegar a acuerdos sustantivos en materia de implementación. De 2014 a la fecha la Setec ha estado presente en todas las reuniones plenarias de gobernadores.

Asimismo, con el fin de fortalecer la colaboración con los poderes judiciales de las entidades federativas, la Setec ha participado en las asambleas organizadas por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. También ha tenido coordinación directa con las diversas conferencias del sistema nacional de seguridad pública y ha asistido a las reuniones nacionales y regionales de las conferencias de secretarios de seguridad pública, procuradores, así como a las conferencias nacionales y regionales del sistema penitenciario, a efecto de impulsar acuerdos para avanzar en la implementación del sistema de justicia penal.

Debe destacarse el Convenio de Colaboración suscrito con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para llevar a cabo acciones que resulten necesarias para la implementación del sistema de justicia penal acusatorio, con lo cual se logrará mantener un canal de comunicación constante entre ambos y así coordinarse en las labores que se llevan a cabo para apoyar a las entidades federativas en su implementación.

La Setec ha establecido estrategias de fortalecimiento de la implementación con actores relevantes del sistema de justicia penal, como

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

son: universidades, barras de abogados y organizaciones de la sociedad civil.

Se ha logrado la colaboración con la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Derecho (Anfade) con la finalidad de difundir los planes y programas de estudios alineados con el sistema de justicia penal acusatorio. Asimismo, la Setec estableció un convenio con el CEEAD (Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C.) para la capacitación de los docentes universitarios, así como para la transformación de los programas de estudio en las instituciones de educación superior, tarea que se viene realizando desde 2014.

Con las barras de abogados se ha logrado la colaboración para la difusión de directrices generales de posicionamiento en la difusión del nuevo sistema de justicia penal y la capacitación de los operadores del sistema. Se ha colaborado con la Barra Mexicana de Abogados, con los presidentes de las barras de abogados de San Luis Potosí, con el presidente de la Barra de Abogados del Estado de Durango, con la Barra de Abogados de Baja California Sur, con la Federación de Abogados de Sonora, con la *American Bar Association*, entre otras barras y colegios de abogados.

En julio de 2014, se firmó un acuerdo de colaboración entre la Conago, la Setec, y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para adecuar los planes de estudio a las necesidades del nuevo sistema de justicia penal. Asimismo, en coordinación con el Consejo de la Judicatura Federal, a través de la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y de Derechos Humanos, se llevaron a cabo durante 2013, 10 encuentros regionales con 496 directivos de 249 instituciones de educación superior de 27 entidades del país con la finalidad de sensibilizarlos sobre la importancia de adecuar los programas y planes de estudio de la carrera de derecho a los principios del sistema de justicia penal acusatorio, en beneficio de los futuros abogados.

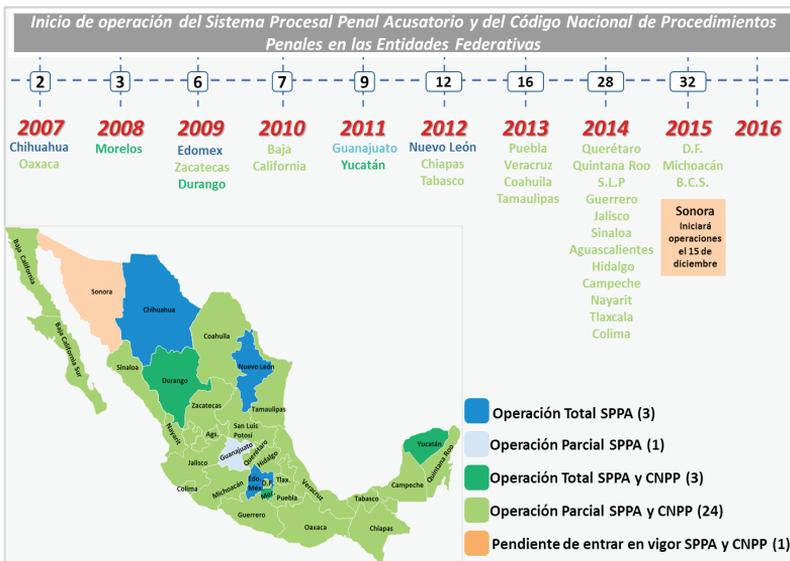
Con organizaciones de la sociedad civil se mantiene una estrecha vinculación, como lo demuestra el hecho de que el 19 de diciembre de 2013 se firmó la Declaración Ciudadana a Favor del Sistema Procesal Penal Acusatorio y se signaron 12 convenios de concertación de acciones entre la Secretaría de Gobernación y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de reunir esfuerzos ciudadanos que coadyuven en la óptima implementación y debida operación del nuevo sistema de justicia penal en todo el país. Entre las principales acciones realizadas entre la Setec y las organizaciones de la sociedad civil destacan: la organización de foros y talleres de discusión sobre la operación del sistema de

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

justicia penal acusatorio; apoyos para la difusión de los temas prioritarios que se deban difundir; participación en los procesos de certificación de operadores; evaluaciones sobre los procesos de implementación y operación del sistema de justicia penal.

IV. AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN LOCAL Y FEDERAL

A la fecha, el sistema de justicia penal acusatorio está operando en 31 entidades federativas; en 6 de ellas el sistema opera en la totalidad de su territorio y para todos los delitos (Chihuahua, Morelos, Estado de México, Durango, Yucatán y Nuevo León), mientras que en las restantes 25 entidades el sistema opera parcialmente. En el siguiente gráfico se muestra el inicio de operación del sistema penal acusatorio y oral en las entidades federativas:



Respecto a la implementación de la reforma a nivel federal, cabe destacar que en 2013, el Consejo de Coordinación aprobó un acuerdo mediante el cual se creó un Grupo de Trabajo en el Ámbito Federal, coordinado por el representante del Poder Judicial de la Federación con el propósito de acelerar el proceso de implementación de la reforma constitucional. Este Grupo de Trabajo está conformado por áreas especializadas de la Secretaría de Gobernación, Poder Judicial de la Federación,

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

Procuraduría General de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda, Instituto Federal de Defensoría Pública, Comisión Nacional de Seguridad, Sistema de Desarrollo Policial, Órgano Administrativo Prevención y Readaptación Social, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Procuraduría Fiscal de la Federación, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo la Setec, Secretaría Técnica del mismo.

Este cuerpo colegiado conformó cinco subgrupos de trabajo en los ejes estratégicos de planeación, capacitación, difusión, asistencia técnica y armonización normativa. En las sesiones del Grupo de Trabajo se han aprobado los siguientes acuerdos sustanciales: 1) articulación de un plan integral del Grupo, así como un modelo gráfico situacional, para establecer una ruta clara de la implementación; 2) creación del Subgrupo de armonización normativa cuyo objetivo es el de lograr la armonización normativa de la legislación federal al sistema de justicia penal acusatorio; uno de sus logros fue su destacada contribución que hizo posible la presentación de la iniciativa de Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, el 4 de marzo de 2014.⁴ De igual forma, produjo los proyectos de Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, Ley Nacional de Ejecución de Medidas Cautelares y Obligaciones Procesales, que sirvió como insumo para el texto de medidas cautelares del Código Nacional de Procedimientos Penales; 3) creación del Subgrupo de Trabajo de Planeación, Seguimiento y Evaluación, cuyos enlaces participaron en la construcción de una metodología consensuada para el diseño de un diagnóstico institucional, los programas estratégicos y tácticos, y la definición de los temas de impacto interinstitucional, así como la toma de decisión en tópicos con diversas opciones; 4) aprobación para que el Subgrupo de Difusión, integrado por representantes de dieciséis instituciones federales, realice un trabajo colegiado para generar un mensaje común sobre el nuevo sistema de justicia penal; 5) aprobación para medir los avances de la implementación del sistema de justicia penal federal a través del establecimiento de una herramienta metodológica de indicadores con tiempos y responsables; 6) aprobación para incorporar en la implementación a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).⁵

⁴ La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2014.

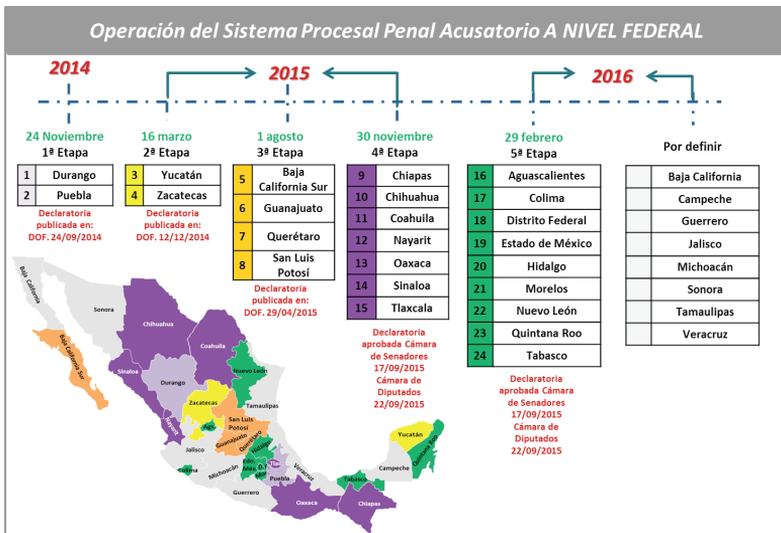
⁵ De conformidad con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2014, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

Como resultado del proceso de interlocución interinstitucional que se ha realizado entre las diversas dependencias federales involucradas en la implementación del sistema de justicia penal, se ha fortalecido la coordinación y colaboración al grado de definir y operar acciones instrumentales en materia de reorganización institucional, tecnologías de la información y protocolos de actuación, para así iniciar la operación del nuevo sistema de justicia penal en el ámbito federal.

Cabe destacar que a través de la coordinación de las acciones entre las instituciones operadores del nuevo sistema de justicia penal a nivel federal, se logró establecer el Modelo de Servicios Interoperable con el que se busca aprovechar la infraestructura tecnológica instalada, respetando la autonomía de las instituciones que intervienen en el sistema penal.

El avance en la implementación del nuevo sistema de justicia penal a nivel federal en 2015 es una realidad en casi la mitad de las entidades federativas, como se aprecia en la gráfica siguiente.



patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión, el cual, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Víctimas y su Reglamento, tiene por objeto: I) fungir como órgano operativo del sistema nacional de atención a víctimas; II) garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el sistema nacional de atención a víctimas, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas en dicha materia; III) realizar labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del sistema nacional de atención a víctimas, con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones, y IV) ejercer las funciones y facultades que le encomienda la Ley General de Víctimas y demás disposiciones aplicables.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

V. APOYO INTERNACIONAL A LA IMPLEMENTACIÓN

El proceso de implementación se ha visto fortalecido con las acciones de cooperación internacional con gobiernos, agencias y organismos internacionales de los Estados Unidos (Iniciativa Mérida, USAID, OPDAT/Departamento de Justicia), la Unión Europea, Canadá, Chile (Agencia de Cooperación Internacional) y España (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), a fin de proporcionar apoyos directos a las entidades federativas para fortalecer sus capacidades institucionales locales en los temas de capacitación de operadores, reorganización institucional, difusión, equipamiento y tecnologías de la información y la comunicación.

Desde enero de 2013 a la fecha son más de 400 proyectos que se desarrollan en las entidades federativas y a nivel federal. Con Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida, se están llevando a cabo proyectos de cooperación bilateral en apoyo a la implementación del sistema de justicia penal.

Se trabaja un Proyecto de Asistencia Técnica para la implementación de la reforma penal en los estados con USAID/PROJUST. En el marco de este proyecto se han logrado actividades conjuntas que coadyuvan a la implementación, priorizando áreas como el fortalecimiento institucional en los sectores de justicia, educación y capacitación jurídica, así como la participación propositiva de la sociedad civil y la comunicación estratégica sobre la reforma penal.

Se tiene un Proyecto de Apoyo a Escuelas de Derecho y Barras de Abogados. Se contó con el apoyo de Iniciativa Mérida para que se capacitaran e integraran a abogados privados al entorno del NSJP. En este sentido, fue la Asociación de Barras de Abogados de Estados Unidos de América (ABA por sus siglas en inglés) quienes integraron en su proyecto del “Estado de Derecho” (*Rule of Law*) la capacitación experta necesaria para incluir al importante sector de defensores no públicos.

Con ICITAP/ INL se está desarrollando el Programa de Primer Respondiente, encaminado a capacitar instructores para policías con el perfil de primer respondiente, que sean capaces de replicar sus conocimientos. Este programa tiene previsto cubrir a toda la República y actualmente se está trabajando en seis entidades federativas. En cada entidad se cuenta con instructores propios para instruir a sus distintas agrupaciones correspondientes.

La colaboración con España se da a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); se finalizó el

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

proyecto para el diseño e instauración del servicio profesional de carrera en las defensorías de Oaxaca y Tlaxcala que busca mejorar el desempeño de la Defensoría Penal Pública en México. Como parte de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en México, se pretende conocer las experiencias relativas a las reformas del sistema de justicia penal de otros países latinoamericanos, por lo que se realizaron diversas actividades en el marco del “Proyecto Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia Penal, Fase III”, el cual es financiado por el Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile. Este proyecto, significa un esfuerzo conjunto entre la Setec y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en coordinación con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

Con la Unión Europea, la Setec gestiona tres proyectos en el marco del Convenio de Cooperación entre la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de la Unión Europea en México, con respecto a asistencia técnica y capacitación: 1) impulsar las acciones dirigidas a consolidar, favorecer y promover los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; 2) fomentar las acciones dirigidas a hacer efectiva la legislación de justicia para adolescentes a nivel federal y estatal, y 3) fomentar las acciones dirigidas a mejorar la atención jurídica de víctimas a nivel estatal conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales a través de la producción de aprendizaje y transferencia de conocimiento en la materia.

Con Canadá se firmó el “Plan de Acción Conjunto México Canadá 2014-2015”, mediante el cual se busca construir, a través de esfuerzos en las áreas de profesionalización, cooperación y reforma penal, una participación bilateral más amplia en el contexto norteamericano. En noviembre de 2014 se logró establecer un mecanismo de cooperación de asistencia técnica entre las instituciones de justicia canadienses y mexicanas a través de la embajada de Canadá y la Setec. Como un primer esfuerzo de esta contribución canadiense, la embajada de Canadá confirmó la viabilidad de otorgar asistencia técnica por parte del Canadian Judicial Council al Poder Judicial en México. El proyecto se concibe como una cooperación bilateral México-Canadá denominada: “Intercambio de Experiencias entre Jueces en el marco de la Implementación de Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México”, el cual se llevó a cabo en las instalaciones del Instituto de la Judicatura Federal.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

VI. OTRAS ACCIONES DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN

En materia de armonización normativa, la Setec, como parte de sus funciones y facultades, apoya a las entidades federativas y a la Federación con servicios de asesoría con el fin de armonizar la legislación correspondiente, para lo cual cuenta con el Acuerdo COCO/XII/004/14, aprobado en la XII Sesión del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal celebrada el 24 de julio de 2014,⁶ en el cual se estableció la modificación al Método de Seguimiento a la Armonización Legislativa en las entidades federativas, señalándose once leyes como necesarias e indispensables para la debida incorporación del sistema penal acusatorio y la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales; tales leyes son:

	Puntaje	Legislación Básica, Intermedia y Complementaria.
Legislación Básica	10	Entrada en vigor
	10	Constitución Estatal
Legislación Intermedia	9	Declaratoria de entrada en vigor del CNPP
	9	Declaratoria de Incorporación del SPA
	8	Ley Orgánica del PJ
	8	Ley Orgánica de la PGJ
	8	Ley de Defensoría Pública
Legislación Adicional	8	Ley de Justicia para Adolescentes
	8	Código Penal
	8	Ley de Seguridad Pública.
	4	Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito
	4	Ley de Sujetos Protegidos
	3	Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados
	3	Ley de extinción de dominio
	100	Puntaje de normatividad

Como ya hemos señalado, en la X Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, celebrada el 24 de junio de 2013 se aprobó en el Acuerdo COCO/005/X/2013, la creación del Grupo de Trabajo para el ámbito federal, el cual acordó la creación del Subgrupo de Armonización Normativa que sería conformado por representantes de diversas instituciones, con el objetivo de identificar la normatividad federal para llevar a cabo propuestas tendentes a su armonización con el sistema de justicia penal acusatorio.

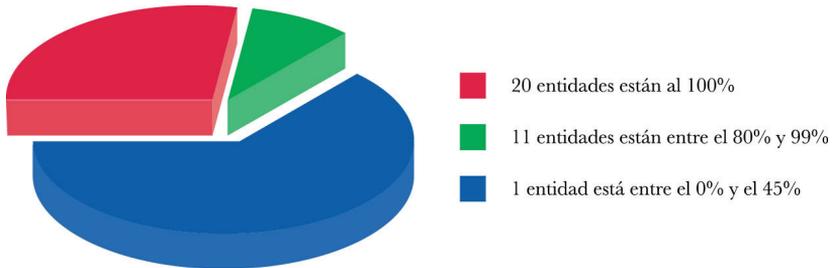
A la fecha, como consecuencia del trabajo del Subgrupo de Armonización Normativa, se presentó un proyecto de modificación a diversas

⁶ Acuerdo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 2014.

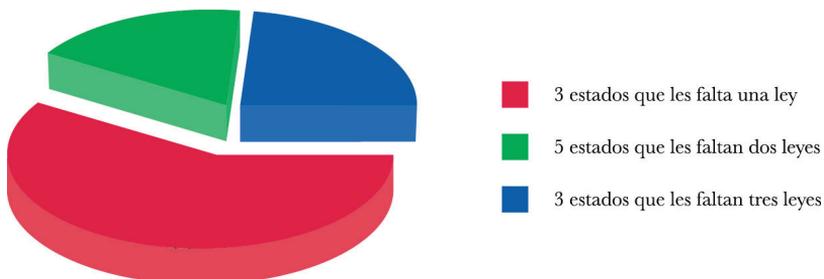
MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

leyes federales con el fin de armonizarlas al sistema penal acusatorio; a dicho proyecto se le denominó miscelánea penal que incluye reformas a: 1) Código Nacional de Procedimientos Penales; 2) Código Penal Federal; 3) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 4) Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; 5) Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6) Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 8) Ley Federal de Defensoría Pública; 9) Código Fiscal de la Federación, y 10) Ley de Instituciones de Crédito.

Estatus en normatividad de las entidades federativas en el sistema penal acusatorio (SPA) y CNPP al 18 de noviembre del 2015, es el siguiente: en total 20 entidades federativas han realizado al 100% su adecuación normativa, 11 entidades se encuentran entre el 80 y 90% y sólo una entidad está por debajo del 45% de avance.

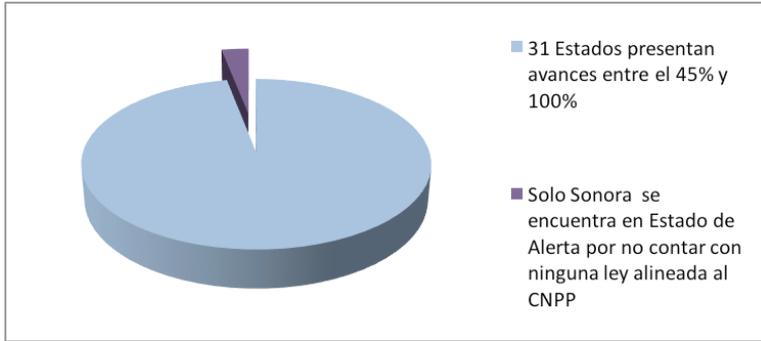


Los estados operables son aquellos que les hacen falta 3 leyes o menos y están entre el 80 % y el 99% de cumplimiento normativo.



AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

Los estados en alerta son aquellos que les hacen falta 6 leyes o más y están entre el 0 % y el 45% de cumplimiento normativo.



Con lo anterior se tiene que de un total de 384 leyes, la Setec ha apoyado en la armonización de 351 quedando aún pendientes 33.

Otra acción para apoyar a las entidades federativas y el cumplimiento del CNPP se relaciona con los protocolos que fueron clasificados como urgentes (aquellos que emanan de la Ley y cuya ausencia pueden vulnerar derechos humanos), necesarios (se requieren para aplicar el sistema acusatorio) y complementarios (regulan las actuaciones especializadas).

La Setec participó en la elaboración de protocolos con la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Seguridad, en la cual se revisaron los protocolos de Primer Respondiente con sus anexos, Protocolo de Seguridad en Salas, Protocolo Nacional de la Policía con Capacidades para Procesar, Protocolos Nacional de Traslado y Guía de Cadena de Custodia. El 21 de agosto de 2015 se presentaron los protocolos de Primer Respondiente con sus anexos y el Protocolo de Seguridad en Salas, en la XXXVIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Entre los retos que enfrenta el Estado mexicano para implementar esta reforma, la profesionalización y la capacitación de los operadores del nuevo modelo es uno de los más importantes. La Setec tiene la responsabilidad, entre otras actividades, de elaborar los programas de capacitación sobre el sistema de justicia penal dirigidos a los operadores (jueces, agentes del Ministerio Público, defensores, mediadores y conciliadores, peritos, policías, y personal del sistema penitenciario), así como abogados y sociedad en general; asimismo, le corresponde apoyar las acciones para la ejecución de programas de capacitación, lo

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

anterior de conformidad con las facultades de la Setec y que se asientan en el artículo 13, fracciones IX y X, del Decreto de creación.

Uno de los objetivos es acelerar y fortalecer el proceso de capacitación en todo el país, proporcionando a los operadores y futuros operadores las herramientas, habilidades, actitudes y destrezas necesarias para afrontar de la mejor manera las reformas constitucionales, en los tres órdenes de gobierno y ciudadanía en general.

Se requiere una capacitación continua y sistemática para lograr las habilidades, conocimientos y actitudes necesarias para el adecuado desempeño del operador, a efecto de lograr los objetivos de la reforma procesal penal, para lo cual es indispensable realizar un proceso homologado de capacitación en los tres órdenes de gobierno transformando la cultura jurídica y social en la solución de conflictos de índole penal, esto conlleva cambios en aspectos legales y culturales, como prácticas, valores, percepción de roles, destrezas, hábitos y rutinas.

A raíz de la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales, se modificaron los programas de capacitación para armonizarlos con la norma adjetiva única, incorporando acciones prácticas en la capacitación, es así como se presentaron al Consejo de Coordinación los nuevos programas de capacitación Integral 2014 para los diversos perfiles, mismos que forman parte del Plan Nacional de Capacitación y que fueron aprobados por unanimidad.

Actualmente, este Plan se integra por diez programas básicos elaborados por perfil de operador (jueces y magistrados, agente de Ministerio Público, agente de Ministerio Público orientador, defensores, policía, policía de investigación, peritos, especialista en MASC, personal del sistema penitenciario y asesor jurídico de víctimas). De igual forma, se integraron 40 cursos especializados tanto para los perfiles de operador señalados así como para los perfiles de administrador de salas, periodistas y personal de comunicación social, abogados litigantes y personal de las unidades especializadas contra el secuestro.

Con base en el mismo modelo instruccional, se cuenta con ocho paquetes didácticos (manual del instructor, texto dirigido o manual del participante y antología de lecturas) que permite la estandarización del proceso de capacitación en todo el país, ya que los mismos contenidos serán revisados en cada lugar donde se imparta un curso-taller, lo cual facilita y asegura el mismo nivel de capacitación, lo anterior sin menoscabo de lecturas complementarias que apuntan a otras perspectivas sobre el sistema de justicia.

En esta materia, por primera vez, a nivel nacional, se elabora la numeraria sobre las acciones realizadas en cada entidad desde 2010 a la

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

fecha; con este estudio se cuenta con información sólida sobre metas, perfiles y necesidades en capacitación, por entidad, por instancia operativa y por perfil.

Derivado de las diversas acciones de capacitación emprendidas durante el tiempo transcurrido para la transición a sistema penal garantista, de 2010 a la fecha se tiene los resultados de capacitación con subsidio Setec por perfil de operador los siguientes:

AÑO	Jueces	Defensores	Administradores de Sala	Agentes del Ministerio Público	Mediadores y conciliadores	Peritos	Policías de investigación	Policías preventivos	Personal del Sistema Penitenciario	Abogados litigantes	Periodistas y comunicadores	Asesor jurídico de víctimas	TOTAL DE CAPACITADOS	COMPARATIVO
2010	4187	3704	311	8616	1082	2221	0	14110	1291	1301	41	0	36864	36864
2011														
2012														
2013														
2014	1763	2352	486	4486	1433	2929	0	8425	2830	1845	580	30	27159	93065
2015	2095	3981	810	4923	3505	2903	5362	30920	6924	2405	1480	598	65906	

Cabe mencionar que sólo durante 2014 y 2015 se capacitó a casi tres veces el número de operadores que se capacitaron entre 2010 y 2013.

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y el Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C. (CEEAD) han trabajado de forma coordinada desde el 2013 para llevar a todas las entidades del país el Programa de Fortalecimiento de Escuelas de Derecho para el nuevo sistema de justicia penal.

Este programa, diseñado por el CEEAD y sus materiales didácticos, son la base del esfuerzo que Setec realiza para apoyar a los docentes de las escuelas de derecho del país para prepararse adecuadamente en el tema. Algunas de las acciones sustantivas que se lograron en el marco de este trabajo de cooperación son las siguientes: se elaboraron y publicaron manuales en apoyo para coadyuvar en el proceso de capacitación a universidades:

1. *Manual para el curso derecho procesal penal en el sistema acusatorio de la Licenciatura en Derecho.*
2. *Métodos alternos a la solución de controversias y salidas alternas al proceso penal acusatorio.*
3. *Técnicas de litigación oral.*

Debido a que los estudiantes de la carrera de Licenciado en Derecho en los próximos años serán parte fundamental en la operación del

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

nuevo sistema de justicia penal, se elaboró el Programa de Estudios de la materia “Derecho Procesal Penal” para la Licenciatura en Derecho de las universidades del país, aprobado por el Consejo de Coordinación y se encuentra a disposición de las instituciones educativas tanto públicas como privadas de manera gratuita. Con fecha 27 de noviembre de 2013, se puso a disposición de la Secretaría de Educación Pública el programa de estudios para el nivel licenciatura de la asignatura de derecho procesal penal, alineado a la reforma constitucional de junio de 2008.

Con el propósito de contar con un mayor número de capacitadores certificados, la Setec realizó tres procesos nacionales de certificación docente por examen y 7 aplicaciones locales durante el periodo 2010 a julio de 2015. Se ha certificado a 3 mil 293 docentes, y se emitieron 4 mil 716 certificaciones. Un docente puede estar certificado en dos o más perfiles de operador a capacitar.

<i>Año</i>	<i>Docentes certificados</i>	<i>Certificaciones emitidas</i>	<i>Certificaciones vigentes</i>
2010-2012	763	763	
2013	926	1107	
2014	795	1219	
2015	809	1627	
Total	3293	4716	

Con las barras y colegios se coordinan acciones en materia de capacitación y difusión del nuevo sistema de justicia penal, lo cual se cristalizó a través de un convenio de colaboración. La difusión del nuevo sistema de justicia penal es ya una constante en diferentes publicaciones de estas organizaciones colegiadas. Del mismo modo, se lograron acuerdos sustantivos por los cuales se avanzará en capacitación presencial y a distancia para los abogados postulantes. En ese marco, se desarrolla un material didáctico específico para los abogados postulantes, un programa de capacitación en línea, y se acordó que todas las entidades de nuestro país programen en 2015, dos cursos de capacitación presenciales con recursos Setec.

La Setec, a través del subsidio para la implementación del sistema de justicia penal, destinó de 2010 a 2015 la cantidad de \$663,888,263.64 pesos, que se desglosan en la siguiente tabla.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

<i>Subsidio</i>	2010	\$66,809,152.40
	2011	\$88,151,438.00
	2012	\$79,142,506.34
	2013	\$114,882,256.90
	2014	\$131,290,890.00
	2015	\$183,612,020.00
	<i>Total</i>	<i>\$663,888,263.64</i>

En 2015, el Comité de Subsidios de la Setec aprobó a favor de las entidades federativas el financiamiento de 361 proyectos de capacitación por la cantidad de \$183,612,020.00 pesos, mismos que actualmente se encuentran en proceso de ejecución, y cuyo avance cotidianamente es analizado, asesorado e impulsado por la Setec.

Un reto del proceso de implementación de la reforma al sistema de justicia penal se inscribe en las coordenadas de la cultura jurídica nacional, la exigibilidad pública de los derechos y el conocimiento ciudadano del derecho humano al debido proceso. Por ello, el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal aprobó en mayo de 2014 el Programa de Comunicación Transversal para el Conocimiento Ciudadano del nuevo Sistema de Justicia Penal, como un espacio de acciones interinstitucionales y coordinadas para que las personas conozcan qué es la nueva justicia penal en México, cómo funciona y cuáles son sus principales aportaciones en beneficio de la ciudadanía.

La visión es que para 2016 la ciudadanía conozca el nuevo sistema de justicia penal y se fortalezca la confianza institucional a partir de la comprensión ciudadana sobre los beneficios del modelo de justicia acusatorio, como parte de la cultura jurídica nacional. Dicho Programa Transversal contempla cuatro estrategias y veinticinco acciones que derivan en mensajes comunes para racionalizar capacidades y recursos de comunicación y difusión, contribuyendo a la cultura jurídica nacional.

Durante 2014 y 2015 se optimizó el gasto en materia de difusión debido a que las entidades federativas no destinaron recursos para la producción de spots, cápsulas y gráficos, al utilizar los que se generaron desde el Subgrupo Federal de Difusión y a través del Comité de Difusión. Así, los esfuerzos se concentraron en la asignación de recursos para pautas y en la gestión de pautas con los organismos estatales de radio y televisión para difundir la campaña de manera gratuita.

Para 2015, la Campaña Nacional se construyó con el tema central de víctimas, con tres spots para televisión, tres para radio y tres gráficos.

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

La temática fue reparación del daño, asesoría jurídica gratuita e investigación científica.

El 2 de octubre de 2014 se aprobaron los lineamientos de la Red Nacional de Voceros por el Comité de Difusión con la responsabilidad de difundir el conocimiento y los beneficios del NSJP a la ciudadanía, la cual se conforma de 43 voceros titulares, 32 nombrados por las 32 entidades federativas, 5 por instituciones federales encargadas de implementar el NSJP y 6 por conferencias nacionales (Conago, Conatrab, CNSP, CNPJ, ADPERM y CNSP). En abril de 2015 se instaló oficialmente la Red Nacional de Voceros con el propósito de replicar en cada entidad federativa mensajes en común para posicionar el tema del nuevo sistema de justicia penal en la agenda estatal y nacional de los medios de comunicación.

En materia de asistencia técnica, la Setec ha generado directrices de reorganización en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Asimismo, como parte de su función coadyuvante, ha desarrollado programas estratégicos a los que se han ceñido las entidades, con el fin de implementar modelos sistémicos para la eficiente organización, gestión y operación de las instituciones del sistema de justicia penal acusatorio. Se privilegian en el diseño e implementación de los elementos de reorganización institucional, no sólo los aspectos técnicos, sino los principios normativos y sociales correspondientes a los derechos humanos y la equidad de género.

Para lograr la adecuada organización y gestión en cada institución operadora, la Setec dispone de un Modelo de Gestión tipo, el cual ha sido un referente en las entidades, toda vez que detalla los métodos, técnicas y elementos empleados para asegurar una atención simplificada y eficiente hacia el usuario interno y externo; derivado de lo anterior se realiza la documentación de los procesos, detallando los puntos de interacción entre éstos, así como un soporte en tecnologías de información para facilitar la automatización de los procesos; con su alineación, y la definición de estructuras orgánicas, se busca en un primer momento la eficacia de las instituciones, seguida de la eficiencia, y lograr la meta establecida por los principios rectores del sistema de justicia penal, respecto a la continuidad e inmediatez. El siguiente cuadro muestra las entidades que han diseñado un Modelo de Gestión con subsidio Setec:

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

SEGUIMIENTO AL MODELO DE GESTIÓN 2014																											
Modelo de Gestión	Aguascalientes	Baja California Sur	Campesche	Chiapas	Coahuila	Colima	DF	Durango	Guamajuato	Guerrero	Idelgo	Jalisco	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Puebla	Querefaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tlaxcala	Tampulipas	Veracruz	Yucatán
	si 2013	si 2012	si 2012	si 2012	si 2012	si 2011	si 2014	si 2012	PQJ 2012 DP 2011	si 2012	si 2014	si 2014	si 2011	si 2011	si 2013	no	si 2011	si 2012	si 2012	si 2011	si 2012	si 2011	si 2011	si 2012	si 2013	si 2012	si 2012

- 22 Entidades que poseen Modelo de Gestión **Integral** subsidiado por SETEC (Integral quiere decir que es para todas las Instituciones)
- 3 Entidades que en 2014 solicitaron subsidio SETEC para desarrollar MG
- 1 Entidad que solo ha desarrollado Modelo de Gestión con subsidio SETEC para 2 Instituciones Operadoras: Defensoría y Procuraduría

A partir de 2013, se ha impulsado la estrategia del acompañamiento en las entidades, con especial atención a las que se encuentran sin operar el sistema penal acusatorio, brindándoles la guía necesaria en los aspectos técnico-jurídicos, organizacionales y administrativos para los ajustes que el Estado debe realizar respecto a la planeación estratégica, ejes temáticos, y modelo de gestión de cada institución operadora, fomentando la toma de decisiones informada y responsable, para lograr identificar y documentar las buenas prácticas, o corregir las malas, así como identificar posibles desviaciones en la operación /ejecución y garantizar la mejora continua.

El Plan Estratégico de Infraestructura para los Edificios del Nuevo Sistema de Justicia Penal tiene como finalidad llevar a cabo una proyección de los recursos humanos, financieros, tecnológicos, de infraestructura, equipamiento, capacitación y difusión, utilizados y requeridos para la implementación del sistema de justicia penal. El propósito de esta proyección es cuantificar las acciones y recursos asignados a esta tarea desde la modificación a la Constitución en 2008 a diciembre de 2013, así como estimar los requerimientos necesarios partiendo del esquema de gradualidad que cada entidad ha perfilado para la conclusión de la implementación y de los distintos escenarios bajo los cuales se puede realizar, mismos que están condicionados fundamentalmente por la capacidad económica de la entidad para hacer frente tanto a las inversiones necesarias como para la operación y conclusión de la implementación del sistema de justicia penal.

El desarrollo de la infraestructura en el nuevo sistema de justicia penal es una parte fundamental del largo proceso para la renovación de las estructuras y reorganización de dicho sistema, ya que debe cumplir no

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

sólo con la necesidad inmediata de ofrecer un espacio adecuado para el operador sustantivo del sistema acusatorio, sino también los edificios están obligados en ofrecer una función de acercamiento ciudadano en lo social, urbano, económico y de interrelación entre las instituciones que integran el nuevo sistema de justicia penal. Derivado de lo anterior, se requiere de una adecuada evaluación integral para lograr los objetivos planteados.

El Diagnóstico Nacional de Servicios Periciales tiene por objeto analizar y evaluar la infraestructura, equipamiento físico y equipamiento tecnológico específico de las sedes y subsedes de servicios periciales a nivel nacional, con la finalidad de establecer las condiciones reales de operación en esta materia, ubicados por lo general en la procuraduría de justicia de cada una de las 32 entidades federativas del país. Los principales beneficios son contar con la infraestructura, equipamiento y mobiliario adecuado en los servicios periciales de las sedes y subsedes que intervienen en el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.

Se realizó un catálogo de mobiliario que apoya a las 32 entidades federativas, para identificar las características del mobiliario que requieren los operadores del nuevo sistema de justicia penal, considerando la descripción de las dimensiones antropométricas y tipo de mobiliario básico en las áreas descritas en la Guía de Diseño Arquitectónico para la Infraestructura de los Edificios del Sistema de Justicia Penal Mexicano, donde se identifican las características variadas del mobiliario. El objetivo de éste es concentrar en un documento el mobiliario básico sugerido para las instituciones que imparten el sistema penal, apoyándose en dimensiones básicas, costos promedio del mercado y categorizando el tipo de mobiliario con base al operador sustantivo y criterios de la Guía de Diseño Arquitectónico sugerida por la Setec.

La Setec celebró un Convenio de Colaboración con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, organismo descentralizado de la administración pública federal a fin de que éste coadyuve con acciones que fortalezcan la implementación del nuevo sistema de justicia penal mediante el uso o en su caso la venta de bienes inmuebles útiles para los operadores del sistema de justicia penal acusatorio.

VII. FINANCIAMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN

La Setec ha desarrollado diversas estrategias para alinear los esfuerzos realizados por las entidades federativas para la implementación del sistema de justicia penal en términos de los recursos financieros.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

Conforme al artículo octavo transitorio del decreto de reforma publicado el 18 de junio de 2008, los principales ejes a los que se deben destinar los recursos presupuestales para la reforma al sistema de justicia penal, son: el diseño de reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, así como la capacitación para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados litigantes.

Con el fin de impulsar la implementación, la Setec ha subsidiado la ejecución de diversos proyectos en cada uno de los ejes estratégicos señalados previamente, por lo que durante el periodo comprendido de 2010 al 2015, se destinaron en favor de las 32 entidades \$3,518,992,862.00 (tres mil quinientos dieciocho millones novecientos noventa y dos mil ochocientos sesenta y dos pesos 00/100 M.N.), lo que ha permitido la consolidación de acciones en beneficio de la implementación.

Al respecto, es trascendental destacar que en la pasada administración, durante el periodo 2010-2012, el gobierno federal destinó recursos del subsidio Setec, equivalentes a 1,203 millones de pesos. Mientras que durante la presente administración, el Gobierno de la República ha destinado para el subsidio Setec la cantidad de 2,445 millones de pesos, lo que significa más del 100% en un lapso igual de tiempo, con lo que se acredita el compromiso manifiesto de la presente administración, al considerarlo como una actividad prioritaria y de interés general.

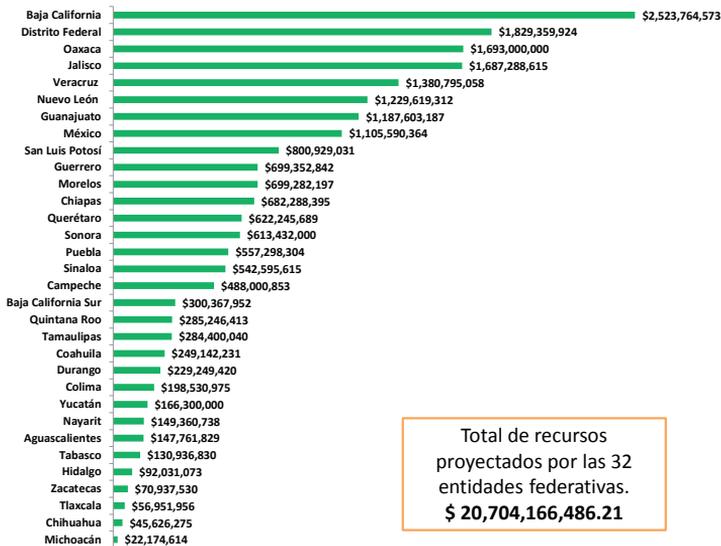
En este sentido, el Congreso de la Unión, previa propuesta del Ejecutivo Federal, en su proyecto de Presupuesto de Egresos, y comprometido con la trascendencia en el cumplimiento del mandato constitucional de 2008, para el ejercicio fiscal 2014 aprobó un incremento sustancial del presupuesto de la Setec para apoyar a las entidades federativas en sus procesos de implementación del sistema de justicia penal en un 112.8%, comparado con el ejercicio inmediato anterior; en tanto que para 2015, no obstante la crisis económica mundial, no sólo mantuvo el mismo presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, sino que aprobó un incremento en un 3%, pasando de \$917,939,480.00 pesos en 2014 a \$938,967,925.83 pesos en 2015. Cabe señalar que por medio de esta acción se fortalece el compromiso del Estado mexicano para contribuir en la aceleración en la implementación del sistema de justicia penal, para las entidades federativas.

Para llevar a cabo la implementación del nuevo sistema de justicia penal se han desarrollado diversos estudios que permiten dimensionar los costos implícitos en la transformación de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio. Con estos costos se han determinado escenarios programáticos presupuestales que sirvan de base para apoyar a las en-

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

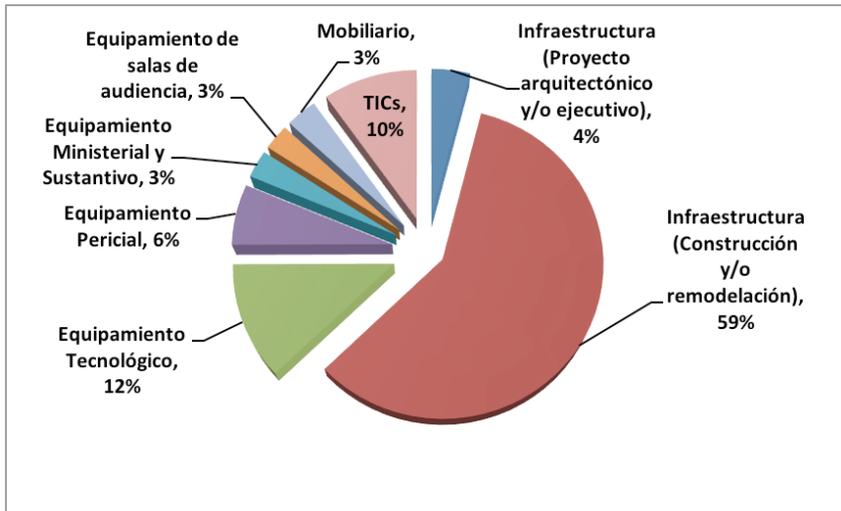
tidades federativas con subsidios para los operadores inmersos en el nuevo sistema de justicia penal. De acuerdo con los cálculos hechos por la Setec, se requieren para concluir el proceso de implementación de 20,704 millones de pesos (1,217 millones de dólares a tipo de cambio 17 pesos por dólar).

Necesidades de Presupuesto para la Implementación por entidad federativa para 2016



El presupuesto para concluir el proceso de implementación penal parte de la base de la generación de nueva infraestructura, pero también del proceso de modernización de los sistemas de seguridad y procuración de justicia. El sistema acusatorio demanda de la investigación científica y es por ello que requiere fortalecer diversas áreas, entre ellas las periciales, de investigación e inteligencia y las de tecnologías para la operación. A continuación se presenta de manera esquematizada los requerimientos financieros por rubros.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...



En 2013, 2014 y 2015 se han modificado las políticas para el otorgamiento de subsidio, replanteando el índice de reparto, dependiendo de la población, la incidencia delictiva, los avances en la reforma, las necesidades vitales y considerando el índice de reparto del subsidio del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP).

Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) asignó recursos del (FASP) para el nuevo sistema de justicia penal en las entidades federativas por un monto de \$3,540.9 millones pesos, los cuales se destinarán a infraestructura y equipamiento, capacitación de operadores y al desarrollo de tecnologías de la información.



MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL



En el artículo octavo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, se determinaron recursos en el ramo 23 “Provisiones salariales y económicas” por \$5,000,000,000.00 (cinco mil millones de pesos 00/100 M.N.) para la implementación del nuevo sistema de justicia penal en las entidades federativas, sujetos a los lineamientos que emitió la SHCP. Dicho Fondo distribuirá en su primera etapa el 80% de los recursos previstos para el ejercicio fiscal 2014. En la segunda etapa del Fondo, el 20% restante de los recursos previstos para el ejercicio fiscal 2014 será concursable.

Mediante Decreto publicado en el *DOF* del 31 de enero de 2014, se emitieron los lineamientos que establecen los requisitos y procedimientos para que las entidades federativas puedan acceder a los recursos asignados en este presupuesto de egresos, así como los mecanismos financieros que, en su caso, permitan potenciar dichos recursos. En dichos lineamientos se establece que las entidades federativas sólo pueden tener acceso a los recursos económicos para proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, nuevo o en proceso.

A la fecha, ya han sido distribuidos los recursos correspondientes al 80%. De la parte concursable, el Comité del Fideicomiso Federal ya ha aprobado algunos proyectos y otros están pendientes de aprobación.

VIII. CONCLUSIONES

Desde el inicio de la presente administración federal (2012–2018), la implementación del sistema de justicia penal acusatorio es una prioridad. Como prueba de ello, una de las decisiones del presidente de la República, Enrique Peña Nieto, anunciadas el 01 de diciembre de 2012 se refiere al impulso de la reforma constitucional del sistema de justicia penal y al Código Único de Procedimientos Penales.

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA...

La implementación forma parte sustantiva del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación, del Pacto por México y la Política Pública de Seguridad y Justicia;⁷ de las medidas por la paz, la unidad y la justicia en lo que se refiere que se cumplirá con los plazos establecidos con la entrada en vigor del sistema de justicia penal y de las instrucciones presidenciales para mantener el respaldo institucional a las entidades para cumplir en el plazo constitucional que está fijado; agilizar y ampliar los procesos de capacitación de policías, ministerios públicos, defensores de oficio, peritos y otros servidores públicos federales; fortalecer el diálogo con el Congreso para concretar las leyes pendientes; mantener las respetuosas y constructivas reuniones de trabajo de alto nivel con el Poder Judicial de la Federación, a partir de las bases de colaboración que se han convenido con este poder; e intensificar las campañas de difusión para que más mexicanos conozcan el nuevo sistema de justicia penal y los beneficios que trae consigo.

Con la finalidad de llevar a la práctica lo anterior, el Estado mexicano ha tomado diversas acciones para acelerar la implementación del sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral, a fin de cumplir con las prioridades, metas y tiempos que establece la reforma constitucional de 2008, haciendo de dicho proceso el centro de la agenda nacional en materia de seguridad y justicia.

Como parte de su labor de acompañamiento, la Setec se ha reunido en diversas ocasiones con los gobernadores de las 31 entidades federativas y con el jefe de gobierno del Distrito Federal, además de los titulares de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en las entidades del país, en las que se ha obtenido el compromiso de los mandatarios de alcanzar la implementación de la reforma en el plazo constitucional.

La implementación del sistema procesal penal acusatorio en México atraviesa un momento decisivo. A seis meses de que concluya el plazo constitucional establecido para concluir la transición hacia un modelo de justicia penal garantista, es dable afirmar que se implementará el sistema en la totalidad del territorio nacional. Con la suma de esfuerzos y la voluntad política demostrada por los diversos actores del proceso de cambio a nivel federal y en las entidades federativas, es cada vez más tangible lograr una justicia humana, transparente, garante del respeto a los derechos humanos de la víctima y del imputado, que brinde las

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL

condiciones de seguridad suficientes para recobrar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones de justicia.

Si bien es cierto que aún queda tarea pendiente por retomar para concretar a cabalidad la transición en todo el país, es indispensable afirmar que el trabajo desarrollado en los años recientes apuntala la implementación de la reforma como un objetivo de prioridad nacional. Por ello, comprender que se trata de un momento histórico significa darle valor al compromiso asumido. En la medida en que se asuma que el trabajo desempeñado dejará un legado, será posible comprender que los beneficios de contar con un sistema penal acorde a un Estado democrático de derecho recaerán en las generaciones presentes y venideras.