

## LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN A LA REFORMA PENAL\*

María de los Ángeles FROMOW RANGEL\*\*

---

La reforma constitucional que da una *vacatio legis* de 8 años para la implementación del nuevo sistema penal acusatorio vence en el año 2016, cinco años han ya casi transcurrido y el país se encuentra ahora dividido en solo tres de los cuatro grandes bloques originales, respecto del grado de avance que registra cada una en el proceso de implementación de la reforma penal, considerando factores claves en cada etapa, con base en 8 ejes estratégicos:

1. Planeación;
2. Normatividad;
3. Gestión y Reorganización Institucional;
4. Capacitación;
5. Difusión y Transparencia;
6. Infraestructura;
7. Tecnología de la Información y Equipamiento, y
8. Seguimiento y Evaluación.

La manera en que se determinan los avances de cada entidad garantiza conocer de primera mano datos actualizados, debido a que el seguimiento de los avances tiene como principal fuente de información los propios organismos implementadores de las entidades federativas.

Sin embargo, este método de recolección de información tiene ciertas limitaciones. Por un lado, la información que las entidades federativas envían, a solicitud de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, (SETEC) para conocer sus avances,

---

\* Colaboración incluida en el No. 3 de la *Revista Nova Iustitia*, publicado en mayo de 2013.

\*\* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Diplomado en *Derecho Constitucional y Ciencia Política* por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España; Maestría en *Tributación Fiscal* por el Centro de Estudios Financieros de Madrid y Doctorado en *Derecho Administrativo* por la Universidad Complutense de Madrid. En el sector público se ha desempeñado como Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y como Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Actualmente, es Titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, (SETEC).

generalmente es incompleta; no todas las entidades han hecho llegar la mayor parte de la información solicitada. Por el otro, la calidad de la información es heterogénea en el sentido de la elaboración de la misma. Es posible que cada entidad construya su información de manera imprecisa o con algunas carencias involuntarias.

Otro aspecto al que se enfrenta la metodología de recolección de datos es la asimetría en la información disponible de cada entidad federativa, ya que no todas las instituciones involucradas en el proceso de implementación envían sus datos e información correspondientes a través de cada organismo implementador estatal de forma homogénea.

Por estas razones, esta metodología contempla hipótesis de trabajo construidas a partir de las salvedades antes referidas, y de esta forma realizar una aproximación objetiva del grado de avance obtenido en el proceso. Bajo este panorama, la evaluación de los niveles de implementación pueden tener inexactitudes e imprecisiones; no obstante, estos representan en buena medida, y con todas sus limitaciones, un acercamiento válido para conocer el estado de cada entidad en el camino que se ha recorrido en el proceso de implementación, y su posterior operación del nuevo sistema de justicia penal.

El primer cuadrante, donde las entidades federativas estaban en una «etapa inicial de implementación» está

vacío, este implicaba no tener acuerdo político entre los poderes estatales para iniciar la implementación, no tienen un órgano o instancia política, ni avance sustancial en ningún eje; no cuentan con organismo implementador, o si existe, es solo en forma nominal, o bien, carecen de estructura administrativa suficiente; no cuentan con un proyecto de Código de Procedimientos Penales o Código Procesal Penal, o solamente tiene un proyecto preliminar.

Las entidades federativas en «etapa de planeación» son aquellas que se encuentran con los siguientes supuestos:

- Tienen acuerdo político y órgano o instancia política;
- Cuentan con un organismo implementador nominal o con estructura administrativa y presupuesto;
- Han realizado acciones primarias en los ejes de Normatividad, Capacitación, Difusión y Transparencia, y
- Cuentan con proyectos de la normativa básica para la operación.

Al momento, se encuentran nueve entidades federativas en esta etapa de planeación: Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Querétaro.

Las entidades federativas en «etapa entrada en vigencia» son

aquellas que se encuentran en los siguientes supuestos:

- Tienen acuerdo político y órgano o instancia política;
- Cuentan con un órgano implementador funcionando con estructura administrativa y presupuesto;
- Tienen un plan integral de la implementación del sistema de justicia penal en la entidad y planes de inversión;
- Realizan acciones en los ejes de Normatividad, Capacitación, Gestión y Reorganización Institucional, Infraestructura y Equipamiento, Difusión y Transparencia y Tecnologías de la Información y Equipamiento;
- Cuentan con la normatividad básica aprobada con fecha de entrada en vigencia del sistema penal acusatorio y con normatividad intermedia en proceso de aprobación por el Poder Legislativo.

En esta etapa de entrada en vigencia se encuentran clasificadas nueve entidades federativas: Baja California Sur, Coahuila, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, y Quintana Roo.

Por su parte, las entidades federativas en «etapa en operación» se dividen a su vez en dos niveles de implementación: entidades en operación parcial y entidades en operación total.

Las entidades federativas en «operación parcial» son aquellas que se encuentran en los siguientes supuestos:

- Tienen acuerdo político y órgano o instancia política;
- Cuentan con un organismo implementador funcionando con estructura administrativa y presupuesto;
- Tienen un plan integral de la implementación de la reforma y planes de inversión;
- Realizan acciones en los ejes de Normatividad, Capacitación, Gestión y Reorganización Institucional, Infraestructura, Difusión y Transparencia, y Tecnología de la Información y Equipamiento;
- Cuentan con la normatividad básica e intermedia en vigencia, y
- Se encuentran en operación parcial del nuevo sistema de acuerdo a la estrategia de gradualidad aprobada.

En esta etapa de operación parcial se tienen registradas 11 entidades: Baja California, Chiapas, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Las entidades federativas en «operación total» son aquellas que cuentan con los siguientes supuestos:

- Instancia encargada de coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación del nuevo sistema;

- Tienen la normatividad básica e intermedia en vigencia, y
- Se encuentran en operación total del nuevo Sistema Penal Acusatorio en todo el territorio y en todos los tipos de delitos.

A la fecha, en la cuarta y última etapa en donde está en operación el nuevo sistema de justicia penal se identifican tres entidades: Chihuahua, Estado de México y Morelos.

Si la implementación fuera solo cuestión matemática, la traducción lógica sería que de los 31 estados y el Distrito Federal, solo se cuenta con el 12% totalmente implementado (tres estados), que el trabajo por hacer está en un porcentaje del 88% total y por tanto el reto a realizar es que en tres años se implemente el sistema penal acusatorio adversarial.

La realidad jurídica no es muy diferente, pero no tan claramente entendible: La estratificación dentro de los niveles es importante para conocer los avances en el proceso de implementación de cada entidad federativa en comparación con otras que se encuentran en el mismo nivel de avance. Para ello, se definieron tres estratos o grados de avance para cada nivel: inicial, intermedio y avanzado.

Antes de iniciar con los aspectos metodológicos, es necesario tomar en cuenta dos supuestos principales.

Primero, los ejes estratégicos no pueden tener el mismo peso para cada nivel, debido a que el tipo de actividades que se espera que cada

entidad realice dependerá del progreso registrado en el proceso de implementación. Por ejemplo, la expectativa de avance de una entidad clasificada en Nivel I será enfocar sus esfuerzos en los ejes de Planeación y Normatividad; mientras que para otra ubicada en el Nivel III, se esperaría que sus acciones se dirijan en mayor medida hacia los ejes de Capacitación, Infraestructura, Tecnologías de la Información y Equipamiento, en lugar de enfocarlas al eje de Planeación.

El segundo supuesto que se debe considerar, es que el nivel de cumplimiento se medirá a través de la información proporcionada por las entidades federativas, al igual que en el primer momento cuando se clasifican por niveles, por lo que la calidad y oportunidad de ésta depende de las respuestas a los indicadores de primer nivel antes mencionado y de los distintos ejercicios de validación que ha realizado la SETEC con la información proporcionada por las entidades. De esta forma, para poder medir el nivel de avance de cada entidad en cada nivel se utiliza la siguiente ponderación y correspondencia de los ejes estratégicos de implementación.

*«La estratificación dentro de los niveles es importante para conocer los avances en el proceso de implementación de cada entidad federativa...»*

**Ponderación para poder medir el nivel de avance de cada entidad en cada nivel<sup>1</sup>.**

<b>NIVEL I ETAPA INICIAL (1)</b>		<b>NIVEL II ETAPA DE PLANEACIÓN (2)</b>	
1. Planeación:	40%	1. Planeación:	30%
2. Normatividad:	30%	2. Normatividad:	15%
3. Capacitación:	10%	3. Capacitación:	15%
4. Reorganización institucional:	10%	4. Reorganización Institucional:	15%
5. Difusión y transparencia:	10%	5. Difusión, y Transparencia:	10%
<b>Total: 100%</b>		6. Infraestructura y equipamiento:	5%
		7. Tecnologías de la Información:	10%
		<b>Total: 100%</b>	
<b>NIVEL IV ETAPA EN OPERACIÓN (4)</b>		<b>NIVEL III ETAPA DE ENTRADA EN VIGENCIA (3)</b>	
<u>Operación Total</u>	<u>Operación Parcial</u>		
1. Normatividad: 5%	1. Planeación: 5%	1. Planeación:	5%
2. Capacitación: 15%	2. Normatividad: 5%	2. Normatividad:	5%
3. Reorganización Institucional: 20%	3. Capacitación: 20%	3. Capacitación:	20%
4. Difusión y transparencia: 15%	4. Reorganización Institucional: 15%	4. Reorganización Institucional:	20%
5. Infraestructura y Equipamiento: 10%	5. Difusión y transparencia: 20%	5. Difusión y transparencia:	20%
6. Tecnologías de la Información: 15%	6. Infraestructura y Equipamiento: 10%	6. Infraestructura y equipamiento:	15%
7. Evaluación y seguimiento: 20%	7. Tecnologías de la Información: 10%	7. Tecnologías de la Información:	15%
<b>Total: 100%</b>		<b>Total: 100%</b>	
	8. Evaluación y seguimiento: 15%		
	<b>Total: 100%</b>		

<sup>1</sup> Cabe subrayar, que para poder valorar de mejor manera el avance en cada eje estratégico se tomó la decisión de desagregar el eje de Tecnologías de la Información y Equipamiento, y adicionarlo al eje de Infraestructura. No obstante, se mantienen los ejes definidos en la *Estrategia de Implementación de la Reforma de Constitucional en las Entidades Federativas*, aprobada por el Consejo de Coordinación el 18 de marzo de 2010.

El procedimiento para la medición del avance en el proceso de implementación se detalla en las siguientes líneas:

1. Cada eje estratégico tiene un número de variables específicas cuyas respuestas se obtienen del instrumento de recolección de información para indicadores de primer nivel y que son las mismas para cada nivel dentro del cuadrante;
2. Cada elemento es “parametrizado” de forma binaria (1 en caso afirmativo y 0 en caso negativo) y posteriormente se hace una sumatoria por cada eje estratégico en cada nivel;
3. Esta suma es dividida entre el número total de variables “parametrizadas” de cada eje estratégico;
4. El cociente anterior (punto 3) de cada eje estratégico es multiplicado por su ponderador correspondiente; y,
5. Por último, la suma de todos los ejes da como resultado el valor que permite hacer la medición del avance del proceso de implementación de cada entidad federativa dentro de su nivel correspondiente.

Una vez que se han medido los avances de todas las entidades, se procede a sub clasificar o estratificar a las entidades dentro de cada nivel de avance conforme al grado de avance

en cada eje. De tal forma que, para cada nivel, haya tres grados distintos de avance: inicial, intermedio y avanzado. Esto, al considerar que si bien las entidades clasificadas dentro de un mismo nivel comparten la misma etapa de implementación, cada una registra avances diferentes en esa etapa que las hace más cercanas al siguiente, o en su caso, situarlas al inicio o parte más baja.

Ahora bien, la estratificación de los niveles en sus etapas inicial, intermedia y avanzada, es marcada por el avance en conjunto de todas las entidades en ese nivel. Es decir, se ordenan y agrupan por terciles<sup>2</sup> de rango según el avance que se presente en cada nivel.

Es importante señalar que, como parte de los criterios de estratificación, una entidad federativa no puede disminuir su grado de avance respecto de la última medición realizada. Esto significa que una entidad federativa ubicada, en un periodo de tiempo, en

---

<sup>2</sup> Tomando en cuenta que el “rango de un nivel” es la diferencia entre el máximo y el mínimo resultado obtenido por las entidades en el mismo nivel, se define como “tercil del rango” a la división del “rango de un nivel” en tres partes iguales y donde al menos en cada una de esas tres partes se encuentre una Entidad Federativa. De forma tal, que el grupo de entidades que integran cada “tercil del rango” corresponde a las entidades cuyo resultado de avance se encuentre en cualquiera de estas divisiones.

el nivel “intermedio” no podría disminuir su nivel a un nivel “inicial” en el siguiente periodo de tiempo, derivado de una actualización de la información.

En este segundo nivel, las entidades federativas se encuentran en fase de operatividad de su planeación, en la cual, deben contar con un organismo implementador y tienen que empezar a vislumbrar propuestas de modificación o elaboración de su normatividad básica en materia penal, además de involucrar a los recursos humanos en el nuevo sistema de justicia mediante capacitación o foros de sensibilización.

Para estos elementos mencionados, los ejes estratégicos de Planeación, Normatividad y Capacitación representan el 70% del peso específico de todos los ejes estratégicos del Nivel II. Cuando las entidades cuentan con organismo implementador, se encuentran realizando acciones en la fase de planeación y presentan avances en la adecuación normativa. Éste será un signo claro de que la entidad ha prosperado en el proceso de implementación.

Por lo que hace al Nivel III, las entidades federativas se encuentran en fase de discusión, pre-aprobación, aprobación o discusión de todo el marco normativo básico en materia penal, así como en la creación de las condiciones físicas y materiales para su operación, y el fortalecimiento del capital humano para la

implementación de la reforma judicial a nivel institucional con acciones de capacitación. En este sentido, se priorizan aspectos relevantes como Normatividad, Capacitación, Gestión y Reorganización Institucional, Infraestructura, Tecnologías de la Información y Equipamiento, los cuales representan el 85% del peso específico de todos los ejes estratégicos del Nivel III.

En este nivel se clasifican aquellas entidades cuya normatividad ha sido aprobada y en *vacatio legis*, por lo que sus principales esfuerzos deberán concentrarse en los ejes de Capacitación, Gestión y Reorganización Institucional, Difusión y Transparencia, Infraestructura y Equipamiento. Esto, para estar en condiciones de comenzar a operar el nuevo sistema de justicia penal y con ello avanzar al Nivel IV.

En el Nivel IV, las entidades federativas se encuentran en operación del nuevo sistema de justicia penal en algunos delitos o en cierta parte de su territorio. Sus prioridades se concentran en actividades como el fortalecimiento y especialización de la capacitación del capital humano, la gestión y reorganización institucional, el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento y los sistemas de información institucionales, así como la difusión y transparencia. En su conjunto, estos elementos tienen un peso específico del 90% de todos los ejes estratégicos. En suma, el proceso

de implementación se consolida en esta fase en aquellas entidades en las que el nuevo sistema de justicia penal ya opera de manera parcial o en su totalidad.

Cabe resaltar que el Nivel IV, tiene dos subdivisiones Niveles IV-A y IV B. El primero comprende las Entidades Federativas en «etapa de operación parcial», es decir, aquellas que no operan bajo el nuevo sistema en la totalidad de su territorio, o bien, que no todos los delitos están considerados dentro de éste; situación que obedece al esquema de gradualidad adoptado por cada entidad. Además de esa característica, son entidades que han logrado avances sustantivos en cada uno de los ejes estratégicos de implementación. No obstante, presentan rezagos que atender asociados con la operación total del nuevo sistema.

Finalmente, las entidades que han implementado en su totalidad la reforma penal de 2008, se clasifican como entidades en las cuales la consideración será consolidar la implementación e impulsar un proceso de mejora continua de la operación y funcionamiento del nuevo sistema de justicia. En este sentido, para realizar un ejercicio de análisis sobre el avance en la implementación, por un lado se toma en cuenta la transversalidad e integralidad de las acciones de mejora en cada institución para medir el grado de avance en ese nivel, y por el otro, se observa la

simetría en el avance de las acciones y desarrollo institucional de cada operador con respecto a los ejes temáticos.

Con todo lo expuesto hasta aquí, queda comprendida en su totalidad la metodología utilizada y desarrollada por la SETEC para dar cuenta del seguimiento al proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, así como de los avances registrados hasta el momento por cada Entidad Federativa.

El reto pendiente, difícil, pero posible, es la implementación del sistema acusatorio adversarial para el año 2016 en todo el país.

*«Finalmente, las entidades que han implementado en su totalidad la reforma penal de 2008, se clasifican como entidades en las cuales la consideración será consolidar la implementación e impulsar un proceso de mejora continua de la operación y funcionamiento del nuevo sistema de justicia. En este sentido, para realizar un ejercicio de análisis sobre el avance en la implementación, por un lado se toma en cuenta la transversalidad e integralidad de las acciones de mejora en cada institución para medir el grado de avance en ese nivel, y por el otro, se observa la simetría en el avance de las acciones y desarrollo institucional de cada operador con respecto a los ejes temáticos.»*