

LOS RETOS POLÍTICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE JUSTICIA PENAL

Enrique OCHOA REZA^{*}
Miguel B. TREVIÑO DE HOYOS^{**}

SUMARIO: I. *Gobernadores: ¿Qué pista de competencia?* II. *Legislativo: a terminar la tarea.* III. *El Poder Judicial: inaugurar roles.* IV. *El Presidente: primer responsable.* V. *La crisis de inseguridad: dos nuevos compromisos.* VI. *Conclusiones.*

LA MODIFICACIÓN constitucional para establecer un sistema de juicios orales en todo el país recibió, en su momento, avales legislativos —federal y locales— sin regateos. Aun así, el compromiso que necesita la reforma, desde diferentes órganos del Estado mexicano y la sociedad civil, para traducirse en una implementación exitosa, es significativo. La desafortunada coincidencia en el tiempo del mandato constitucional de transformar a la justicia mexicana y la mayor crisis de seguridad pública en nuestra historia moderna, le imponen a la puesta en marcha de la reforma mexicana un nivel de complejidad aún mayor.

Este artículo busca ser un diagnóstico general de las condiciones políticas y los requerimientos de política pública que será necesario tomar en cuenta para hacer realidad la reforma constitucional. En el caso de la reforma al sistema de justicia penal se vuelve indispensable tomar en cuenta el contexto en que se desarrollará su implementación dada la serie de resistencias buro-

^{*} Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia en Nueva York y ha sido Profesor de Derecho Constitucional en la UNAM. Es coautor del libro *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, UNAM-Renace-Porrúa, 2008.

^{**} Editorialista del periódico *Reforma* y es Profesor de la Maestría en Administración Pública en la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey. Ambos autores son miembros de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales.

cráticas que se oponen a cambiar un sistema que ha funcionado así —con sus aciertos y deficiencias— por décadas.¹

Pero no todos los elementos son nubarrones, empecemos por el inventario de los activos políticos a favor de la reforma. En un contexto nacional en el que predominan los temas que polarizan a los partidos, la reforma penal recibió el voto favorable de 462 diputados y 73 senadores. El 98 por ciento de los diputados y 74 por ciento de los senadores presentes en las sesiones en las que se votó la reforma la avalaron.²

Asimismo, al mes de julio de 2008, 23 estados de la República han aprobado en sus propios congresos la reforma constitucional, mientras que ningún estado la ha votado en contra. De hecho, el 28 de mayo pasado, tan pronto como 18 estados manifestaron su aprobación, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió una declaratoria de votos y mandó el decreto con la reforma penal aprobada al Presidente de la República, quien finalmente la publicó el 18 de junio.³

Estamos así ante la primera reforma constitucional en materia penal después de la transición democrática de México. Misma que ha sido reconocida por diferentes juristas como la más importante en más de un siglo.⁴ En consistencia con estos alcances, para traducir la modificación jurídica en una nueva realidad, tanto para el ámbito federal como para las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, se ha establecido un plazo de *hasta ocho años*.

La justicia mexicana vive, como en todo inicio de construcción de una gran obra, un momento esperanzador y desafiante.

Al final, el éxito de la reforma dependerá de que el ciudadano de la calle al entrar en contacto con el sistema de justicia pueda palpar una nueva reali-

¹ Para leer un diagnóstico sobre el sistema de justicia penal en México ver el excelente libro de Guillermo ZEPEDA, *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, FCE-CIDAC, 2004. Para un balance enfocado a explicar la necesidad de establecer un sistema penal acusatorio-oral en México ver el libro de Miguel CARBONELL y Enrique OCHOA REZA, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, Porrúa-Renace-UNAM, 2008, 3a. ed., capítulo uno.

² La sesión en la Cámara de Diputados se llevó a cabo el 26 de febrero de 2008. La sesión en el Senado de la República fue el 6 de marzo de 2008.

³ Para una interesante reseña del proceso de negociación, discusión y aprobación de la reforma penal ver el artículo de Emilio RABASA GAMBOA, "La Mecánica de la Reforma", *Voz y Voto*, núm. 184, junio 2008, pp. 8-10.

⁴ Para un notable análisis de los alcances de la reforma constitucional en materia penal ver el artículo de José Antonio CABALLERO y Sergio LÓPEZ AYLLÓN, "Juicios orales, cateos y delincuencia organizada", *Nexos*, núm. 366, junio 2008, pp. 45-49.

dad: policías que investigan antes de detener, agentes del Ministerio Público que respetan los derechos humanos y jueces que dictan sentencias tras haber visto y escuchado una confrontación entre las partes sobre un terreno nivelado y en audiencias orales y públicas. Un indicador ineludible de éxito será el surgimiento de la confianza ciudadana hacia el nuevo sistema de justicia penal.

Si reconocemos que los mayores obstáculos de la reforma están todavía por llegar, entonces es importante ubicar a quienes pudieran estar detrás de éstos: sectores de la abogacía y la judicatura que se resisten al cambio, ya sea por los temores naturales a éste o bien por ser beneficiarios directos del actual sistema penal cerrado, lento, ineficiente y propenso a la corrupción. Nuestra justicia predemocrática, vigente en la mayor parte del territorio nacional, afecta a la mayoría y beneficia solamente a unos cuantos.⁵

Las resistencias al cambio se vencen con resultados. El primero ya se dio: fuimos capaces de modificar la Constitución. El sentido y profundidad de la reforma era calificado como imposible hasta hace unos meses por juristas reconocidos. Lo que resta es que el nuevo texto constitucional empiece a dar, cuanto antes, los resultados concretos —si bien parciales en términos territoriales— que anunciamos los promotores de la reforma.⁶

¿Cuáles son los principales retos políticos de la implementación de los juicios orales? ¿Qué líneas de acción pudieran convertirse en seguros institucionales que eviten la contrarreforma?

I. GOBERNADORES: ¿QUÉ PISTA DE COMPETENCIA?

Por ser de aplicación nacional, la reforma penal representa una nueva pista en la que los estados empezarán a competir. Es natural y saludable que así sea. Sin embargo, para que las comparaciones entre entidades federativas sean productivas es fundamental incidir en los criterios de la competencia. Definir, desde la opinión pública, los términos bajo los cuales un Estado puede adjudicarse una posición de liderazgo en la transformación de la justicia penal: ¿el Estado más rápido en cambiar las leyes locales?, ¿aquel con

⁵ Para una descripción de los principales problemas del sistema penal ver la interesante entrevista a Guillermo Zepeda, Investigador del CIDAC, en *You Tube*, <http://www.youtube.com/watch?v=IRIZshSt78E>

⁶ Para revisar el esfuerzo de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales durante los cuatro años que se llevaron a cabo los trabajos técnicos, legislativos y políticos que derivaron en la reforma constitucional de justicia penal ver www.juiciosorales.com

las salas de audiencia oral más vistosas? O bien, ¿aquel Estado dispuesto a entrar a un proceso de cambio lento y tortuoso, pero notoriamente cimentado, que a la larga conduciría a una justicia penal radicalmente diferente a la que tenemos actualmente?

Esta última es la competencia para la que necesitamos construir la pista. Requerimos de una dinámica en la que los estados busquen superar a sus vecinos, pero en los derivados tangibles del cambio jurídico; no en promesas, ni en fuegos artificiales. El reto es convencer a los gobernadores de que sus estados están por entrar a competir en un maratón y no en los 100 metros planos.

Afortunadamente, en este proceso tenemos una ventaja: ya tenemos el más nítido ejemplo de lo que no debe ser. El Estado de México nos enseña cómo también en materia de justicia es válido el dicho: “el hábito no hace al monje”.

En el Estado más grande de todo el País, se aprobó una reforma penal nimia en fondo y vistosa en forma. Se modificó poco más que la escenografía de la justicia en la entidad. La “reforma” le ha costado más de 98 millones de pesos a los mexiquenses, dinero destinado a construir salas de audiencias, con muebles de madera, pantallas, equipo de video y sonido. En fin, un escenario digno de cualquier película de Hollywood.⁷

Es cierto que las reformas de un sistema de justicia inquisitivo-escrito a uno acusatorio-oral cuestan mucho dinero. Pero, usando una metáfora computacional, estos recursos tendrían que destinarse a cambiar el software a la par que el hardware. Tan importante como la escenografía, es la capacitación, el diseño de nuevos modelos de gestión de la justicia, la creación de indicadores de desempeño, la profesionalización de laboratorios forenses y policías de investigación. Estos elementos no están del todo presentes en la reforma mexiquense.

El federalismo mexicano también ofrece un ejemplo alentador a seguir: la transformación al sistema de justicia en el Estado de Chihuahua. Ahí la reforma penal ha incluido a todo el sistema de delitos pero su implementación ha sido gradual por regiones. Primero en Chihuahua capital en enero del 2007, un año después en Ciudad Juárez y el resto del territorio estatal a partir del 1 de junio de 2008.

La implementación ha puesto especial atención en los mecanismos alternativos de solución de controversias, donde mediadores profesionales esta-

⁷ Ver la nota del periódico *Reforma*, “Presupuestan Juzgados Costosos”, 12 de junio de 2006.

blecen con víctimas y acusados acuerdos reparatorios, aprobados por un juez, para recuperar el daño provocado a la víctima. Esto permite que el sistema de respuesta pronta desahogar los casos donde se puede resarcir el daño a la víctima, a la vez que permite que el nuevo sistema penal concentre esfuerzos y recursos para resolver los asuntos más complicados.

Asimismo, la procuraduría estatal vive un proceso de transformación integral donde se ha evaluado al personal, se han creado bases de datos, se ha intensificado la capacitación para recabar pruebas y construir los casos de manera óptima para el nuevo sistema de juicios orales. Las prácticas del pasado simplemente no funcionan en el nuevo sistema. Así lo ha entendido el gobernador y los principales funcionarios del Estado y los cambios institucionales están a la vista.

Si bien hay problemas significativos por resolver en Chihuahua, sobre todo en cuanto al combate al crimen organizado que es un delito federal y no del fuero común, en el primer año de implementación de la reforma en la ciudad capital sobresalen dos elementos complementarios entre sí. Por un lado, la elevada cantidad de casos que se han resuelto por medio de la justicia alternativa. Lo cual se traduce en tiempos más breves para atender un caso penal y sobretodo la oportunidad de alcanzar mecanismos que le reparen el daño que ha sufrido la víctima.

En segundo lugar, es notable la creación de un espacio institucional denominado C4 que concentra los laboratorios y la tecnología para uso de especialistas en criminología, criminalística y ciencia forense. Esto ha elevado considerablemente la calidad de los servicios de investigación, de salvaguarda de escenas del crimen, así como de resguardo de pruebas. Contrario a quienes desconocen cómo funciona un sistema de juicios orales, la reina de todas las pruebas en los sistemas de justicia penal modernos no es la prueba confesional. Lejos de ello, lo significativo es recabar y presentar ante el juez pruebas objetivas con fundamento científico. En el nuevo sistema penal una prueba de DNA vale más que mil palabras. En Chihuahua ése es un cambio palpable a un año de iniciada la reforma.

II. LEGISLATIVO: A TERMINAR LA TAREA

La reforma penal tenía que empezar con una modificación a la Constitución que diera homogeneidad a todos los estados del país sobre las condiciones y requisitos de un sistema acusatorio oral. Lo que sigue es darle sustancia local a la reforma, esto supone revisar a fondo los 33 códigos de procedi-

mientos penales y las respectivas leyes orgánicas de las procuradurías de justicia, así como expedir nuevas leyes en materia de salidas alternativas al proceso, de seguridad pública, de ejecución de sentencias, etcétera.

Esto pondrá a prueba a los legisladores estatales y federales. El Congreso de la Unión está sujeto a una coyuntura ineludible: las elecciones para cambiar a la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados se celebrarán en menos de un año. En la ausencia de reelección inmediata, el poder legislativo federal está ante la amenaza de perder la posibilidad de dar continuidad al trabajo legislativo de quienes iniciaron la reforma al nivel Constitucional. Si bien sólo quedan dos periodos ordinarios de sesiones, la importancia del tema amerita que el Legislativo federal esté abierto a hacer convocatorias extraordinarias para concluir su obra en materia de justicia penal.⁸

El primer paso será crear un nuevo Código de Procedimientos Penales que describa con puntualidad los mecanismos prácticos del sistema de juicios orales. Este código puede ser un lineamiento “tipo” para que los congresos estatales tengan un marco de referencia para su propia legislación secundaria. Asimismo, el Congreso federal deberá iniciar las discusiones para adecuar la Ley de Amparo al nuevo sistema penal. Las resistencias en este rubro no serán menores, pero sería un sinsentido que la actual legislatura haya reformado los procesos penales federales y estatales de primera instancia y deje sin modificar el proceso de amparo que naturalmente sigue al primero.

Ambos pilares legislativos por reformarse, el Código de Procedimientos y la Ley de Amparo, serán indispensables para que las procuradurías y los tribunales del país empiecen a operar bajo el nuevo sistema penal de juicios orales.

III. EL PODER JUDICIAL: INAUGURAR ROLES

A juzgar por la experiencia de países como Chile y Colombia, pero también a partir de la corta vida de los nuevos procesos penales en Nuevo León y Chihuahua uno de los cambios concretos más difíciles de materializar es

⁸ Para leer la opinión de tres de los principales legisladores involucrados en el proceso de aprobación de la reforma constitucional en materia penal ver la entrevista al diputado César Camacho, Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, al senador Jesús Murillo Karam, Presidente de la Comisión de Seguridad del Senado de la República, y a la diputada Ruth Zavaleta, Presidenta de la Cámara de Diputados 2007-2008, “Balance desde el Congreso”, *Voz y Voto*, núm. 184, junio 2008, pp. 15-21.

lograr una transformación efectiva de los roles entre los funcionarios que participan en las audiencias de juicio oral.⁹

La cultura del expediente es una plaga que fácilmente sobrevive incluso a los juicios orales. Es común ver que el Ministerio Público va a las audiencias a leer un guión —el expediente— que normalmente está plagado de formalismos. Hay una distancia abismal entre la justicia verdaderamente oral-adversarial y las audiencias para leer expedientes. En este último caso no se logra materializar plenamente principios fundamentales del nuevo sistema como el de publicidad, inmediatez y libertad probatoria. En pocas palabras: *verbalidad*, no es *oralidad*.

El juez, en sus diferentes modalidades (de garantías, de control de proceso, de juicio oral) juega un papel fundamental en su calidad de árbitro que obliga a los actores a desempeñarse de acuerdo a sus nuevos roles a la hora de presentar sus alegatos. Para que los jueces estén listos para jugar este nuevo rol es fundamental que no se escatimen recursos en su capacitación. El juez es el funcionario central del nuevo sistema. Por ello, un juez que no crea en las bondades del nuevo sistema, que no esté dispuesto a estar presente en todas las audiencias, que no supervise que la víctima, el acusado, los abogados, los testigos y los Ministerios Públicos tengan su oportunidad de presentar pruebas y decir su verdad durante las audiencias orales, simplemente no estará a la altura del nuevo reto.

La reforma constitucional empezará a rendir sus frutos en la medida en que se involucre al ciudadano en las múltiples audiencias que componen al nuevo proceso penal. Esto deberá verse reflejado en los índices de confianza ciudadana hacia su sistema de justicia. El juez será el actor central para que la sociedad perciba que efectivamente se encuentra frente a un renovado sistema de justicia penal en forma y en fondo.

IV. EL PRESIDENTE: PRIMER RESPONSABLE

La experiencia internacional reciente en América Latina es una clara invitación a no hacernos bolas. La implementación de la reforma será un éxito o un

⁹ El estado de Nuevo León inició la puesta en práctica de un sistema de justicia penal acusatorio y oral en 2004. En dicho estado, la reforma se aplicó simultáneamente en todo el territorio del estado para un catálogo de delitos no grave. Si bien en reformas subsecuentes se ha ampliado el número de delitos que atiende el nuevo sistema penal, todavía se reservan los delitos de mayor impacto social para ser atendidos en el sistema penal inquisitivo-escrito tradicional. De ahí que consideramos que la reforma en Nuevo León es incompleta.

fracaso del Presidente Felipe Calderón. Es cierto que el bajo perfil —intencional o no— que decidió adoptar el Presidente durante las deliberaciones legislativas favoreció la aprobación de las modificaciones a la Constitución. Pero esa coyuntura ya está superada. El cambio se podrá materializar sólo si el Ejecutivo se compromete a cabalidad invirtiendo recursos políticos, financieros y administrativos en la creación de un nuevo proceso penal.

A esta realidad se le tienen que sumar tres particularidades del caso México que acentúan la importancia del liderazgo del Presidente Calderón.

Para empezar, nuestro país triplica en población a la mayor parte de los países latinoamericanos que han implementado con éxito una reforma similar, con el agravante de que a diferencia de Chile y Colombia —nuestros referentes más importantes— somos una República federal y no unitaria. Esto último implica un esfuerzo mucho mayor de coordinación y de construcción de acuerdos políticos a lo largo del territorio.¹⁰

La segunda particularidad tiene que ver con el momento en que se iniciará el proceso de implementación. El Estado mexicano enfrenta un embate del crimen organizado sin paralelo en nuestra historia. Vale la pena recordar que en abril del 2007 —ya en una situación difícil pero lejos de la crisis de seguridad actual— el Presidente se inclinaba por separar las modificaciones a la Constitución: abordar primero lo relacionado con las herramientas para el combate al crimen organizado y dejar para después (sin definir cuándo) la reforma a la justicia. Desde su visión, en aquel momento, lo urgente era dar nuevas armas jurídicas a los cuerpos policíacos y al Ministerio Público y dejar todo lo relacionado con la reforma de juicios orales para un momento posterior.

Afortunadamente, el Congreso aceptó el argumento contrario de diversos sectores de la sociedad civil y de la academia de que la reforma tendría que ser integral y no por partes. Pero esto muestra que en las prioridades del Ejecutivo está primero capturar a los grandes capos del narcotráfico y mucho después viene su interés por lograr que la justicia del ciudadano común efectivamente funcione. Por ello, aun aprobada la reforma, permanece el reto de poner a los actores del Ejecutivo en la sintonía de una reforma penal que necesita abordarse con sentido integral, buscando modificar comportamientos desde los policías hasta los jueces.

Uno de los artículos transitorios de la reforma constitucional establece un plazo máximo de dos meses para crear una instancia de coordinación que

¹⁰ Para leer sobre los retos y resultados de la implementación de la reforma de juicios orales en Chile ver el libro de Miguel CARBONELL y Enrique OCHOA REZA, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, Porrúa-Renace-UNAM, 2008, 3a. ed., capítulo tres.

apoye a las autoridades locales y federales a implementar la reforma, *cuando éstas así lo soliciten*. Dicho órgano contará con una Secretaría Técnica y representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del sector académico, la sociedad civil, las conferencias de seguridad pública, los procuradores y los presidentes de tribunales locales.

Se requerirá de gran talento para coordinar esfuerzos entre las secretarías y la procuraduría del gobierno federal y sus pares en los estados de la República para establecer un calendario de implementación nacional; para construir y operar nuevas bases de datos criminales confiables; para acordar procesos de capacitación de personal federal y estatal; y para promover mecanismos de cooperación entre las policías de investigación en ambos niveles de gobierno. El reto es monumental, aun encontrando al perfil idóneo para esta responsabilidad pública tan *sui generis*. Improvisar un nombramiento sería fatal para la reforma.

Lamentablemente, los primeros pasos no han sido del todo sólidos. El 26 de agosto del 2008 el Presidente Felipe Calderón nombró al licenciado José Luís Santiago Vasconcelos —un funcionario con reconocida trayectoria en materia de seguridad pública— como titular de la Secretaría Técnica para coordinar la implementación de las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia penal. Sin embargo, dicho nombramiento no mereció la aprobación uniforme de los principales órganos del Estado mexicano involucrados en la reforma.

Pocos días después del nombramiento, el Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, César Camacho, afirmó que la reforma constitucional no faculta al Presidente de la República para realizar dicha designación. También manifestó que, en el mejor de los casos, José Luís Santiago Vasconcelos puede ser considerado sólo como un representante del Poder Ejecutivo ante la Comisión que implementará la reforma, la cual, por cierto dijo, tampoco ha sido creada.¹¹

Desafortunadamente, los desaciertos no terminan ahí. Además de la confusión que ha merecido la instalación del órgano implementador de la reforma, algunas declaraciones del propio Vasconcelos producen preocupación. En su primer entrevista con un medio de comunicación nacional, a pocos días de su nombramiento, dicho funcionario afirmó que los estados deben dividir su catálogo de delitos penales en graves y no graves, a fin de reservar —por el momento— los primeros para el sistema de justicia inquisitivo

¹¹ Ver las notas del periódico *Reforma*, “Dan cargo a Santiago Vasconcelos” y “Acotan cargo a Vasconcelos” del 27 de agosto y 2 de septiembre de 2008, respectivamente.

escrito tradicional y dejar los delitos de menor impacto social para el nuevo sistema penal acusatorio-oral. Esto sería un error.¹²

La reforma constitucional establece que todos los delitos se deben resolver bajo el sistema de justicia acusatorio y oral. No hay tal distinción constitucional entre “graves” y “no graves”. Pretender una contrarreforma constitucional antes de poner en marcha la que se acaba de aprobar carece de sentido. Más aún, que dicha idea provenga de la autoridad recién nombrada para coadyuvar en que la reforma constitucional se convierta en realidad, es desconcertante.

De hecho, uno de los principales problemas que tiene la reforma de justicia penal en Nuevo León es que la procuraduría y los juzgados tienen que conciliar dos sistemas de justicia penal a la vez. En dicho Estado, como se ha mencionado antes, el catálogo de delitos se divide en graves y no graves, reservando cada uno a un sistema de justicia penal distinto. Este confuso ejercicio llega al extremo de que un mismo juez se desempeña en la mañana en audiencias públicas y orales, mientras en la tarde regresa a analizar expedientes en el sistema tradicional escrito y cerrado. La experiencia de los juzgados mixtos en Nuevo León, en este rubro, no ha sido positiva. En la actualidad, se lleva a cabo un debate legislativo en aquella entidad para recomponer esa situación.¹³ Querer llevar esta idea a todos los estados de la República es un camino que puede llevar al fracaso de la reforma.

V. LA CRISIS DE INSEGURIDAD: DOS NUEVOS COMPROMISOS

El grave reto de la seguridad pública que vive México ha estado presente en los debates de la reforma de justicia penal en al menos dos momentos distintos, pero complementarios entre sí.

Por un lado, el ascenso en los índices de criminalidad fue un factor que se tomó en cuenta durante el 2006, tanto en el contexto de las campañas electorales, como en el periodo de transición hacia la nueva administración federal, que hizo patente la necesidad de cambiar un sistema penal que no satisfacía a los ciudadanos. Por otro lado, del 2006 al 2008, se ha vivido la

¹² Para leer todos los conceptos descritos en ese primer ejercicio de comunicación, ver la entrevista a José Luis Santiago Vasconcelos, “Urgen a ‘clasificar’ delitos”, *Reforma*, 1 de septiembre de 2008.

¹³ Ver el ciclo de conferencias organizadas por el Congreso del Estado de Nuevo León: *Foro sobre la reforma constitucional en materia penal*, 10-12 de septiembre de 2008, Facultad Libre de Derecho, Monterrey, Nuevo León.

mayor crisis de seguridad de nuestra historia moderna, que ha vuelto todavía más difícil el proceso de implementación de la reforma de juicios orales. Eventos recientes de secuestro, homicidio y terrorismo han conmocionado, con razón, a la sociedad mexicana.

Ante esta circunstancia de emergencia proponemos un par de decisiones de estrategia que pudieran generar acuerdos en los actores políticos para pavimentar el terreno a favor de una correcta implementación de la reforma de justicia. Evitando así dilapidar recursos que hoy claramente tienen que estar orientados prioritariamente al combate al crimen organizado.

Por una parte, hacer de la investigación criminal técnica, científica y objetiva la prioridad para el aparato de procuración de justicia de todo el país. Primero, como una herramienta para afrontar en lo inmediato con más eficacia al crimen organizado. Pero también, por su importancia como requisito para que el sistema de justicia oral-adversarial llegue a dar los frutos que se esperan de él. Invertir en investigación criminal es una forma de fortalecer la confianza del Ministerio Público en que tendrá los medios y elementos probatorios para presentarse a las audiencias orales con casos sólidamente armados. Pero sobre todo, es el inicio de un esfuerzo para cambiar la cultura policíaca y ministerial donde una prueba técnica, científica y objetiva —que ayude a encontrar la verdad histórica de una conducta delictiva— sustituya a la acumulación de testimonios inconexos vertidos sin línea argumentativa que lamentablemente es la regla de los expedientes judiciales en la actualidad.

La otra decisión estratégica es concentrar durante los próximos dos años todo el esfuerzo del Secretariado Técnico y la Comisión de Implementación sólo en aquellos estados que ya tienen una reforma legislativa integral aprobada a nivel local. La situación del País nos obliga a concentrar esfuerzos en lugar de dispersarlos. Es indispensable que de los casos de Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Zacatecas, Morelos, Sonora, Baja California y Durango surjan historias de éxito indiscutible que puedan ser emuladas por otros estados y que terminen con el escepticismo que todavía prevalece en torno a la compatibilidad del nuevo sistema con la eficacia al combate contra la impunidad, la corrupción y el crimen organizado.¹⁴

El sistema federal mexicano puede ser un laboratorio de políticas públicas óptimo para determinar aquellos elementos de la reforma penal que funcionan bien y aquellos que merecen cambiar. La experiencia de cada Estado de

¹⁴ Para leer el caso de una historia de éxito dentro del nuevo sistema de justicia penal en Chihuahua, ver el artículo editorial de Lydia Cacho, Plan B, *El Universal*, 15 de septiembre de 2008.

la República que ha avanzado en su propia reforma judicial incluso *antes* de la reforma constitucional en materia penal debe ser punto de partida para la Comisión de Implementación y para otros estados. En esta ocasión, las mejores prácticas de política pública pueden estar —literalmente— a la vuelta de la esquina.

VI. CONCLUSIÓN

México entra al proceso de reforma del sistema de justicia con la ventaja de la experiencia comparada. Tenemos variedad de parámetros internacionales, de países venidos de tradiciones jurídicas similares a la nuestra, sobre las características de aquellos procesos de implementación con mayores posibilidades de éxito y aquellos destinados al fracaso. Además tenemos la ventaja de que algunos estados en nuestro país se han adelantado en este proceso de transformación de la justicia y —naturalmente— la experiencia de éstos es fundamental para corregir el modelo de cambio para los estados aún por abordar la tarea.

El constituyente permanente no dejó lugar a dudas sobre la necesidad de una transformación radical en la justicia penal mexicana, esta señal es consistente con el descontento generalizado de la sociedad con un sistema de justicia que no satisface a nadie: ni a víctimas, ni a acusados. El desafío está en vencer nuestras inercias políticas más perversas, aquellas que constituyen nuestro mayor lastre como País: el cortoplacismo, la inclinación por los cambios de fachada, el dogmatismo y la indolencia.

La reforma Constitucional lograda en este 2008 es una invitación para fortalecer la estructura institucional del país. Es ocasión para probar que el Estado mexicano es capaz de trabajar por un sistema de justicia que guarde consistencia con la forma democrática de gobierno por la que hemos optado. Ocho años para reformar la justicia penal son suficientes, sobre todo si somos capaces de iniciar con el pie derecho. La oportunidad está en la mesa.