

LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN JALISCO

Ana Karla González Lobo

La inseguridad, los altos índices de violencia, la impunidad, los abusos en el sistema penal, así como los problemas que acontecen en las prisiones, se han colocado desde hace varias décadas como asuntos principales en la agenda pública; representan algunos de los reclamos más constantes de la sociedad y son, por lo tanto, temas de interés general (Aguilar Villanueva, 1993).

En virtud de ello, en el año 2008 el Estado mexicano plantea como solución una reforma integral al sistema de justicia penal, para ser puesta en marcha en todo el país en un plazo límite de ocho años. Esta reforma, entre otras cosas, significa un cambio que va de un sistema inquisitivo a uno acusatorio adversarial cuyo objetivo es ampliar el disfrute de los derechos de víctimas e imputados mediante juicios orales, y no de procesos escritos y engorrosos que tienden prácticamente a calcar en las sentencias el contenido de las averiguaciones previas (Congreso de la Unión, 2008).

Se trata también de un cambio en el sistema penitenciario, pues se desvincula de un modelo de tratamiento que conlleve la readaptación social, para transitar hacia un modelo de servicios que logre una reinserción social vigilado por un Juez Ejecutor de Penas (Congreso de la Unión, 2008); y al considerar que para que el sistema penitenciario tuviera cambios significativos, las prisiones no debían estar bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo. Así, en el sistema penitenciario propuesto se limitan sus facultades únicamente a la administración y otorga la potestad de la ejecución de las penas al Poder Judicial, fundamentalmente como una medida para salvaguardar

los derechos de los internos y corregir los abusos de las autoridades en el régimen penitenciario. El plazo límite para poner en práctica este modelo, era de tres años.¹

De esta manera, la Reforma Constitucional de 2008 es la más importante en México desde la Constitución de 1917, y por lo tanto, representa una compleja transformación y un replanteamiento de estructuras y categorías de pensamiento utilizadas por los juristas y operadores de justicia en el país. En ese sentido, el diseño de esta política a partir de atributos como eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad para optimizar al máximo los recursos que se destinan, y a la vez combatir varias de las problemáticas existentes (Hernández Valencia, 2010) era fundamental, a fin de llevar a cabo su correcta implementación en el país; además de que, al tratarse de una materia como la justicia penal —que está directamente vinculada con los derechos humanos—, exigía también que fuera construida considerando los principios de aplicación, tales como satisfacción de niveles mínimos esenciales, remedio efectivo, progresividad, participación e inclusión, transversalidad e integralidad, transparencia y rendición de cuentas, y claro está, máximo uso de recursos disponibles (Bayardo Perez Arce, 2016).

Es importante tener en cuenta que la disciplina de las políticas públicas tiene como propósito fundamental mejorar la capacidad directiva del gobierno, es decir, dar validez directiva a las decisiones del gobernante, y no una validez institucional del régimen del gobernante (Aguilar Villanueva, 2012). En ese sentido, gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la partici-

¹ La imposición de las penas, su modificación y duración son responsabilidad exclusiva de la autoridad judicial. Párrafo tercero del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 18 de junio de 2008). Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Paginas/trans_int_marco.aspx

pación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos o contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos; por ende, no es sin más cualquier política gubernamental, es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso y las capacidades directivas de los gobernantes (Aguilar Villanueva, 1992a).

Consecuentemente, la Reforma Constitucional de 2008 debía ser expresada no sólo en leyes sino también en sentencias, actos administrativos, etc., pues más allá de una decisión, implica el hacer o no hacer, que requiere de un doble sentido de acción: diseño y seguimiento (Aguilar Villanueva, 1992b). Hay que señalar que aún con el argumento de que las políticas públicas no son una ciencia exacta de las decisiones de política, ni van a solucionar todo tipo de males y problemas públicos, ha quedado claro que son el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas.

Así pues, si la toma de una decisión o acción no es sencillo, tampoco lo es diseñar una política pública y convencer de que la solución planteada es la mejor opción; por lo tanto, para realizar una política pública es fundamental elaborar un diagnóstico adecuado del problema, y para esto las incógnitas principales son ¿Cómo se conforman los problemas políticos? y ¿cómo se deben resolver?

Para llevar a cabo una política pública es necesario diagnosticar los problemas, desarrollar alternativas y analizar la eficiencia que pueden tener, de tal forma que se deben especificar también sus repercusiones, y entonces, a partir de ellas recomendar acciones. Así pues, el análisis de los problemas consiste en tres grandes pasos: 1. entender el problema; 2. escoger y explicar una política, sus objetivos y restricciones; y 3. escoger el método para la solución. Lo anterior implica investigar a fondo las pro-

blemáticas, hacer trabajo de campo y establecer las posibles soluciones, sus costos y consecuencias en el caso concreto, de manera que sea posible analizar gráficamente las que podrían ser más eficientes. Se infiere que elaborar una política es realizar un estudio, tanto cuantitativo como cualitativo, para definir metas concretas, y después transformarla en objetivos y sus restricciones, prediciendo y valorando además su efectividad y el impacto negativo o positivo (Weimar y Vining, 1991).

En ese sentido, una política pública pensada desde la Reforma Constitucional de 2008, debe prever el procedimiento antes citado, si es que se busca tener éxito.²

Características de la reforma

El sentido de la reforma al sistema de justicia penal fue precisamente generar un curso de acción distinto al sistema inquisitivo; sin embargo, su diseño no establece cómo se llevará cabo la coordinación entre los distintos agentes involucrados (gobierno, organismos no gubernamentales, burocracia, partidos políticos, medios de comunicación, movimientos sociales, comunidades de expertos) (Chaqués Bonafont, 2004), a quienes debe tomarse en cuenta en el proceso para que la política cumpla con los elementos institucionales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad (Serrano y Vázquez, 2013). Es por ello que la reforma planteada denota una falta de estructura, capacidades, funciones y pautas de conducta.

La política propuesta establece la importancia de atender el problema (garantizar los derechos fundamentales de las partes en los procesos penales), las circunstancias que originan la afectación de los derechos y qué se hará para solucionarlas; sin embargo, sigue sin establecer claramente la forma en que se coordinarán los agentes que intervienen en ella y, a pesar de que menciona vagamente

² Para analizar el contenido de la Reforma Constitucional en materia de justicia penal y su diseño, ver el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución mexicana (DOF, 18 de junio de 2008).

cómo se allegará de recursos para atenderlo, en ningún momento cuantifica los montos que serán destinados.³ Tampoco especifica y ni cuantifica el tamaño de la población afectada con el problema. Esto prueba que la reforma tiene dificultad en presentar acciones instrumentales, pues al no contar con recursos definidos, requiere plazos muy prolongados para la cuantificación y obtención de los mismos, de manera que no se asegura la continuidad o progresividad expedita.

Ahora bien, en cuanto a agentes y estructuras para su instrumentación, la reforma estipula sólo algunas, como es el caso de los jueces de control, de oralidad y de ejecución, pero no prevé mecanismos de monitoreo para medir los niveles de satisfacción ni quiénes serán los encargados de presentar los resultados de la política. Finalmente, en su diseño tampoco plantea criterios de medición y evaluación de resultados en torno a su implementación.

Asimismo, se puede advertir que no existe un análisis de costo–beneficio y costo–eficiencia, investigación de operaciones, modelación y cálculo cuantitativo, aplicaciones más delimitadas a la planeación, programación, presupuesto y gestión; ni recomendaciones normativas correctas, a la luz del criterio de racionalidad y causalidad del actuar (Aguilar Villanueva, 1992b), lo que evidentemente genera problemas en la ejecución de la reforma.

Por ello, la reforma se caracteriza como una política limitada, que no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público; por el contrario, desata más

bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas graduales, experimentales y correctivas, pues en el transcurso de los años ha ido implementando acciones que tenían que estar definidas inicialmente, como es el caso de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)⁴ o la elaboración del Código Nacional de Procedimientos Penales cuyos trabajos iniciaron hasta el año 2013. Éste es finalmente el estilo que caracteriza a esta política, pues tiene como referente de comparación la política inmediata anterior —que es el sistema mixto—, de tal manera que ignora los problemas agudos, ataca síntomas y no causas justificadas, y por lo tanto, el método que se advierte es de tipo abierto, que se va “por las ramas” más que atender “a la raíz” de los problemas en el tratamiento de las cuestiones sociales; asimismo, expone el vaivén de los intereses sin discutir su validez y, en algunos momentos, los argumentos planteados se sobreponen a la razón (Lindblom, 2007: 205 y 206).

Consecuencias inmediatas

Cuando se analiza el caso concreto de Jalisco, se aprecia que la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal inicia con un sinnúmero de carencias, pues debido a la falta de estudios sociales, técnicos y científicos preliminares, no está considerada la infraestructura requerida para este ejercicio, ni la capacitación que el personal nombrado ne-

³ En la exposición de la Reforma Constitucional de 2008 se establece únicamente en el Artículo 8° Transitorio que “el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal, [así] las partidas presupuestales deberán de señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos[,] este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados [...]”, (DOF, 18 de junio de 2008).

⁴ Consultar la página de la Secretaría de Gobernación relativa a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), así como la exposición de motivos del Código Nacional de Procedimientos Penales, en: <http://www.setec.gob.mx/> y en http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Iniciativa/Anteproyecto_Dictamen_CNPP_211113.pdf.

cesita para hacer frente a la transformación. En el tema de reinserción social, por ejemplo, los nuevos funcionarios no tenían conocimiento de la problemática que se vive en el interior de las prisiones y que consiste no sólo en el conocimiento pleno de las normas relativas a las personas privadas de la libertad sino, además, el conocimiento sobre la aplicación de procedimientos prácticos y eficientes. Esta situación proporcionó estudios deficientes de los beneficios de libertad anticipada, que propicia la elaboración de procedimientos largos con características similares a las del procedimiento inquisitivo (como calcar prácticamente lo señalado por la autoridades penitenciarias, citar a varias audiencias, la prolongación de las notificaciones y no respetando los tiempos que señala la ley de ejecución de penas), cuando la reforma argumenta que son, precisamente, este tipo de mecanismos los que propician que el sistema procesal mexicano sea opaco y obsoleto (Congreso de la Unión, 2008).

Por otro lado, la ausencia de mecanismos de evaluación y medición certeros trae como consecuencia no sa-

ber con precisión los avances en la instrumentación de la política. Por ejemplo, a pesar de que la Secretaría Técnica (SETEC) estableció que el 18 de junio de 2016 el sistema entraría en vigor de manera competitiva en todo el país,⁵ los hechos presentados anteriormente nos indican que no ha sido así; además, el 16 de junio de 2016 —dos días antes de la fecha establecida para todo el país y a 16 días de la fecha marcada para su inicio en Jalisco—, se seguía trabajando en la infraestructura, tanto en lo que se refiere al fuero común como el federal; y en relación con éste último, fue hasta diciembre de 2016 —con seis meses de retraso— que se inaugura el Centro de Justicia Penal Federal en Puente Grande, Jalisco, cuando tuvieron ocho años para hacerlo, a partir de la publicación de la nueva política en el *Diario Oficial de la Federación*.⁶ Y no se trata de sugerir que nos estén mintiendo, pero sí nos muestra que debido a falta de metas y objetivos cuantificables, así como de criterios de evaluación y medición, no hay parámetros que indiquen que los objetivos que la SETEC presume fueron alcanzados.



Imágenes de las instalaciones en Puente Grande, Jalisco, 16 de junio de 2016.

Fuente: Fotos de la autora.

⁵ Ver los avances del Nuevo Sistema de Justicia Penal que señala la SETEC, en: http://setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad.

⁶ El 12 de diciembre de 2016 el periódico El Informador, publica que “[...] a seis meses de la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio [...] se inaugura en Jalisco el Centro de Justicia Penal Federal ubicado en Puente Grande, en el que se invirtieron alrededor de 130 millones de pesos. [...] infraestructura [que] tiene como finalidad el que las audiencias sean transparentes, ya que puede albergar al público, además de contar con tecnología que permitirá dar constancia de las nuevas resoluciones orales. El edificio se construyó en un terreno de aproximadamente 10 mil metros cuadrados, el cual fue entregado en comodato por el gobierno del estado por tiempo indefinido al Consejo de la Judicatura Federal (CJF): siete mil 200 metros se destinaron para el espacio del edificio y dos mil 700 para el estacionamiento [...]”. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/696902/6/este-jueves-inauguran-centro-de-justicia-penal-en-puente-grande.htm>.

No obstante, entre los aspectos más alarmantes para la sociedad civil, es que el problema de inseguridad e impunidad sigue a la alza. En 2016, Jalisco registra un incremento de 11.93% en los delitos del fuero común con respecto al año anterior; de este total, se elevaron en 4.51% los robos; 17.99% la lesiones; 15.03% los homicidios, 12.26% los delitos patrimoniales; 31.63% los delitos sexuales (violación); 14.95% otros delitos, y sólo hubo una disminución de 25% en los secuestros, pues en 2015 se registraron 20 y en 2016 la cifra fue de 15 secuestros.⁷

En el fuero federal, la cifra de delitos cometidos en Jalisco en 2016 disminuyó 31.09% con respecto al año 2015; sin embargo, esto no significa que en este fuero exista una mejor ejecución del nuevo sistema, pues tan

embargo, también destaca que a partir de la entrada del nuevo sistema de justicia penal disminuyó cerca de 65% el número de internos que ingresaron a reclusión en la Comisaría de Prisión Preventiva o Reclusorio Preventivo del Estado de Jalisco. Lo anterior no necesariamente indica que la aplicación de la política sea efectiva, pero habría que analizar si responde a ello o sencillamente a que los agentes encargados de operarla no cuentan con las capacidades necesarias.

Finalmente, la reforma deja todavía muchos vacíos y carencias en materia de justicia y seguridad pública. Uno de los problemas que se destacan al respecto es que no se entiende cómo se conforma la problemática de inseguridad, ni de las prisiones, de tal forma que las acciones que se toman siguen sin ser suficientes para atenderlos.

Tabla 1. Comparativo de ingresos al Reclusorio Preventivo en los meses de mayo a diciembre de 2015 y 2016

CONCEPTO	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
2015	674	701	594	646	676	746	662	634
2016	654	217	227	215	224	294	268	276

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Fiscalía General del Estado de Jalisco (Infomex Jalisco, 2017).

sólo su infraestructura comenzó a funcionar hasta el mes de diciembre.⁸

Estas cifras se robustecen con los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), al señalar que la percepción social sobre inseguridad pública en la ciudad de Guadalajara registra un aumento de 65.4 a 71.6% entre los meses de junio y septiembre de 2016.⁹ Sin

Y por otra parte, existe aún una percepción de gran corrupción y de que las personas al frente de las instituciones no denotan *experticia* en el manejo de sus propios temas, lo que ocasiona desconfianza hacia el resto de los servidores públicos, de quienes nos preguntamos si son los idóneos y suficientes para enfrentar esta compleja transformación.

⁷ Cifras publicadas por el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 20 de enero de 2017, en el cuaderno de Reporte de Incidencia Delictiva 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>.

⁸ Cifras publicadas por el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 20 de enero de 2017, en el cuaderno de Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal por Entidad Federativa 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-federal.php>.

⁹ Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) realizada por el INEGI, realiza en septiembre 2016 un muestreo de la población mayor de 18 años en relación a qué tan inseguro se siente vivir en su ciudad, el cual se publica mediante el Boletín de Prensa no. 412/16, el 6 de octubre de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/ensu/ensu2016_10.pdf.

Es claro que la política pública es todo un proceso que se inicia con la expresión de preocupaciones y la formulación de soluciones; puede ser un pronóstico, una recomendación, una evaluación de los programas vigentes, una propuesta nueva o una perspectiva diferente sobre un problema antiguo, y su conclusión depende de varios supuestos y elecciones metodológicas que, si no se realizan, el problema puede agravarse en lugar de corregirse, como podría estar sucediendo en el caso del nuevo sistema de justicia penal.

Es fundamental que en toda política se tome en cuenta un enfoque de análisis económico cuyos montos deben ser previamente cuantificados, es decir, deben existir desde un inicio mecanismos de evaluación y medición que racionen el gasto y vigilen que no se haga un mal uso de

los recursos. No obstante que este aspecto es de suma importancia, actualmente predomina y subordina a las demás perspectivas en detrimento de otros componentes como los análisis jurídicos, politológicos y administrativos, que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos que la reforma de 2008 se plantea, pues se trata de un asunto público de gran impacto en la sociedad. Sin embargo, las deficiencias en la puesta en práctica de la reforma no sólo se deben a la falta de recursos; son también una muestra de pereza e ignorancia de legisladores y gobernantes, pues en el ramo es evidente la ausencia de conocimiento sobre políticas públicas y por ende, se está corriendo un enorme riesgo en su implementación, un riesgo que no tendría que haberse tomado.

Fuentes bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. Cd. de México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992b). *La hechura de las políticas públicas*. Cd. de México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Cd. de México: Porrúa.
- Bayardo Perez Arce, Alberto (2016). *Propuesta de valoración de políticas públicas desde el enfoque de los derechos humanos*. Guadalajara: ITESO.
- Chaqués Bonafont, Laura. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Siglo XXI.
- Comisión Nacional de Seguridad (21 de febrero de 2016). *Secretaría de Gobernación. Transparencia Focalizada*. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281
- Congreso de la Unión (18 de junio de 2008). *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008
- Congreso de la Unión (15 de abril de 2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Hernández Valencia, Javier. (2010). *Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos*. Cd. de México: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – México / flacso / Fundar / Gesoc.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – inegi (2016). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ensu). Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/ensu/ensu2016_10.pdf
- Infomex Jalisco (30 de enero de 2017). *Sistema de solicitudes de información del Estado de Jalisco*. Disponible en: <http://www.infomexjalisco.org.mx/InfomexJalisco/>

- Lindblom, Charles. (2007). *La hechura de las políticas públicas*. Cd. de México: Porrúa.
- Majone, Giadomenico. (2012). *Política Pública*. Cd. de México: Siglo XXI.
- Schneider, Anne y Ingram, Helen. (2008). *Social constructions in the study of Public Policy*. New York, Handbook of Constructionist Research.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cuaderno de Incidencia Delictiva 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cuaderno de Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal por Entidad Federativa 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-federal.php>
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec). Disponible en: http://setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad
- Serrano, Sandra & Vázquez, Daniel. (2013). *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*. Disponible en: <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php>
- Weimar, David & Vining Aidan. (1991). *Policy analysis, concepts and practice*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Zepeda, Guillermo. (2010) *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena?* Cd. de México, Open Society Justice Initiative.