

LA LEGITIMIDAD DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ADVERSARIAL. LECCIONES DEL CASO CHILENO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La legitimidad del sistema de justicia adversarial*. III. *Los orígenes y los consensos de las reformas en Chile y en México*. IV. *Los componentes del sistema de justicia penal adversarial*. V. *La difusión respecto a la transformación del sistema de justicia penal*.

I. INTRODUCCIÓN

El éxito de la implantación de un nuevo sistema de justicia penal depende de numerosos factores, algunos susceptibles de ser controlados desde su planeación, diseño e implementación, pero muchos otros, de naturaleza subjetiva, dependen de condiciones sobre las cuales solo indirectamente se puede influir, como son la voluntad política de actores o la aceptación de la ciudadanía.

Si entendemos a la legitimidad como un concepto que busca definir el grado de justificación y/o aceptación de una institución o conjunto de instituciones (en muchas ocasiones se suele hablar de la legitimidad de un sistema político en su conjunto) por parte de la sociedad sobre la cual se ha establecido y funciona,¹ al hablar de la legitimidad del nuevo

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; director de *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*; ha colaborado además en la coordinación de Asesores de la Secretaría Técnica (SETEC) del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

¹ Véase Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Buenos Aires, Interamericana, 1943, y también estudios especializados sobre el tema como Bastid, Paul, *L' Idee de Légitimité*, París, Institut International de Philosophie Politique, Presses Universitaires de France, 1967, Habermas, Jürgen, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Boston, 1973 o Kahn, Paul W., *Legitimacy and History: Self-government in American Constitutional History*, New Haven, Yale University Press, 1992.

sistema de justicia penal me refiero al grado de justificación y/o aceptación que la sociedad mexicana tiene sobre el conjunto de nuevas instituciones que conforman este sistema. Como puede desprenderse no se trata de un tema menor, pues del grado de legitimidad que se logre, el nuevo sistema será aceptado y por ende utilizado. En caso de que esto no se logre, todo el enorme esfuerzo institucional y presupuestal que la reforma penal ha acarreado, significará un enorme desperdicio y peor aún, la aceptación de que el país no cuenta con un sistema que proteja los derechos de sus ciudadanos frente a la actividad delincuencial.

Ahora bien, el estudio de un concepto abstracto como la legitimidad solo puede realizarse a partir de dos caminos metodológicos. Uno, que parte de reflexiones analíticas y conceptuales que deben ser claramente explicitadas con el fin de dejar abierta la posibilidad para debatir sobre su pertinencia o no, y a partir de ahí la elaboración de argumentos que sostienen la existencia o no de ciertos grados de legitimidad.

El segundo camino, menos abierto a la polémica académica es aquel que parte de cierto anclaje empírico con datos e información que nos digan algo sobre la aceptación que la sociedad tiene respecto a una institución en lo específico o, como es el caso, sobre un conjunto de instituciones que conforman un sistema de procuración y administración de justicia penal. El segundo camino es el más seguro y el que posibilita un acercamiento más fuerte y consistente sobre datos que dicen algo y que pueden ser usados para comparaciones entre instituciones o entre sistemas. En el caso que nos ocupa, vamos a intentar plantear una serie de elementos tomados de las lecciones del caso chileno, como un camino para poder evaluar someramente el grado de legitimidad que hasta este momento tiene la implementación del nuevo sistema de justicia en México. Se trata tan solo de una propuesta para un posterior trabajo más amplio sobre este tema.

En este sentido, planteo la posibilidad de examinar la forma en que los procesos de reforma se originaron y se iniciaron para contemplar si en el caso de México se ha contado con los apoyos mínimos necesarios para el establecimiento exitoso del nuevo sistema de justicia penal. En segundo lugar, hacer un recorrido, breve, de los componentes que conforman el sistema chileno para, de la misma manera, ponderar si existen de alguna manera en el caso mexicano. En tercer lugar hacer una ponderación de la difusión, como la actividad fundamental que se tiene que llevar a cabo, de manera intensa, permanente y consistente para comunicar justamente a la sociedad sobre lo que significa esta importante transformación, sus alcances, sus posibilidades y sus límites. Igualmente

te, haremos un breve análisis de lo que conocemos se ha hecho a este respecto en Chile.²

II. LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA ADVERSARIAL

Un sistema de justicia requiere de un alto grado de aceptación por parte de la sociedad a la que sirve, a efecto de que el sistema sea utilizado de manera recurrente por la propia ciudadanía. No hay peor circunstancia para un Estado de derecho que la falta de aceptación, normalmente expresada como falta de confianza o credibilidad, en las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia.³

Un Estado de derecho tiene entre sus principales funciones, al margen de ideologías, el brindar ciertos bienes y servicios básicos a la población, entre las que destacan de manera natural la seguridad y la justicia. Más aún, es difícil entender el surgimiento de la propia configuración estatal contemporánea si no es a través de la evolución que tuvo brindar este tipo de servicios a la población. Por ello, un Estado que no logra un mínimo de aceptación en la provisión de este servicio, es un Estado que conlleva un problema serio de legitimación integral, pues es un Estado que no logra cumplir con sus fines básicos.

En América Latina, los sistemas de justicia que se implantaron desde la vida independiente y que fueron evolucionando lentamente, fueron sistemas que no lograron cumplir con los fines básicos para los que se crearon.⁴ Los cuerpos policíacos no lograron prevenir y detener el crecimiento de la criminalidad, los investigadores o fiscales no contaron con los elementos necesarios para llevar a cabo su trabajo de una manera adecuada por lo que se convirtieron en agentes “fabricadores de supuestos delincuentes”, los jueces no podían llevar a cabo su trabajo de una manera adecuada pues no se les presentaban los expedientes y acusaciones de forma correcta para poder contar con las pruebas dentro

² Para la elaboración de este ensayo, además de la bibliografía señalada al final del ensayo, se utilizaron los distintos materiales que fueron distribuidos en las distintas clases, conferencias y presentaciones durante la visita a Chile por el “Programa Comparativo de Sistemas Penales Adversariales: Colombia, Chile, Estados Unidos y México” de la Escuela Fletcher de la Universidad de Tufts, de noviembre de 2010, así como los materiales que PNUD elaboró respecto a la reforma procesal penal chilena a raíz del convenio binacional de cooperación en materia del nuevo sistema de justicia penal, PNUD, 2010.

³ Carbonell, Miguel et al. (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.

⁴ Véase la importante obra de Méndez, Juan E. y O’Donell, Guillermo A., *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999.

de los plazos y requisitos exigidos por la ley. En breve, los sistemas de justicia, conocidos popularmente como “inquisitoriales” por el papel descomunal del Estado acusando, investigando y sancionando,⁵ eran sistemas caracterizados por su falta de transparencia, su corrupción, falta de profesionalismo y bajos niveles de desempeño. La crisis en el sistema de justicia se acabó convirtiendo en una crisis del Estado en su conjunto, al sufrir enorme desgaste en su confianza y credibilidad. La inseguridad se convirtió de esta manera en un fenómeno común a los países de la región, frente a sociedades escépticas de la gestión de sus autoridades.

Todas estas circunstancias propiciaron la necesidad de buscar alternativas. Los países de América Latina, en su conjunto, se toparon con la exigencia de cambiar sus sistemas de justicia por otros modelos que efectivamente protegieran a los ciudadanos de los delitos, y cuando estos delitos fueran cometidos se pudiera garantizar el encontrar a los responsables y sancionarlos de acuerdo con la ley. La alternativa más clara y con más apoyo y promoción ha sido el modelo de justicia adversarial, por ser aquél diseñado y desarrollado de manera compatible con la democracia capitalista occidental. Se trata de un sistema que busca garantizar la protección de los derechos de todos, presuntos culpables y víctimas, así como de hacerlo con un mínimo de eficiencia que provea de seguridad jurídica a la ciudadanía.⁶

El llamado sistema adversarial es un sistema que cuenta con la posibilidad de lograr un alto nivel de legitimidad si sus componentes son cuidados en su diseño e implementación. En primer lugar es un sistema que se basa en el equilibrio procesal de las partes, es decir, en que tanto los supuestos responsables de conductas delictivas como los agraviados o víctimas, cuenten con los mismos derechos, lo que conlleva, cuando se logra, un sistema verdaderamente imparcial. Asimismo, al establecer esta equidad a través de garantías procesales, el juez queda como una auténtica autoridad a los ojos de las partes del juicio, lo que también provoca que el sistema sea visto con un canal efectivo de autoridad que resuelve conflictos.

Otro elemento del sistema adversarial que propicia un fortalecimiento en su legitimidad es la transparencia. El sistema de justicia adversarial se basa en la realización de juicios orales, lo que conlleva una sana

⁵ Duce J., Mauricio y Riego R., Cristián, *Introducción al nuevo sistema procesal penal*, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho William and Flora Hewlett Foundation, Santiago de Chile, vol. I, 2002.

⁶ Maier B. J. Julio *et al.* (coords.), *Las reformas procesales penales en América Latina*, Argentina, Ed. Ad Hoc, 2000.

transparencia en el desahogo de los juicios, que a la vista de cualquiera, se constata el esfuerzo por aplicar leyes en un contexto de imparcialidad y objetividad. Asimismo, este mismo hecho obliga a contar con actores con altos niveles de profesionalismo, pues deben de desahogar sus papeles y funciones de manera pública frente a sus contrapartes y el público en general. Es un sistema que no da cabida a la simulación, pues el fiscal debe saber llevar y desahogando su acusación, interviniendo cuando es su labor, presentando pruebas, interrogando testigos y formulando acusaciones. La defensa igualmente debe hacer constar su esfuerzo por intentar proteger los derechos de sus clientes o representados.

En breve, el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal adversarial conlleva, con el paso del tiempo, una aceptación por parte de la sociedad. No obstante durante el proceso de cambio y de establecimiento del mismo resulta fundamental llevar a cabo intensas tareas de divulgación y conocimiento de las nuevas instituciones y procedimientos a efecto de ayudar a que la población conozca, de la mejor manera posible, en qué consisten los cambios y como acarrearán ventajas y beneficios. De no hacerlo, las resistencias pueden llegar a ser de tal magnitud que la transformación en su conjunto se vea en riesgo.

III. LOS ORÍGENES Y LOS CONSENSOS DE LAS REFORMAS EN CHILE Y EN MÉXICO

Uno de los puntos que más llama la atención del proceso de establecimiento de un nuevo sistema de justicia penal en Chile en el año 2000, es la existencia de una alianza de alto nivel y gran alcance entre actores del sector privado y el gobierno. Múltiples instituciones del sector privado trabajaron con el gobierno en el diseño e implementación de la reforma. Más aún es importante también establecer que los diferentes actores gubernamentales mostraron una gran unidad en torno al apoyo a esta reforma, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia.

En el sector privado existieron dos organizaciones que particularmente participaron de manera muy activa en el proceso de reforma. La Corporación de Promoción Universitaria (una institución sin fines de lucro que incluía a académicos y especialistas) así como la fundación Paz Ciudadana (organización sin fines de lucro, que vinculaba a grupos interesados en mejorar la eficiencia del sistema de justicia). Junto con ellas diversos académicos y especialistas en la materia se sumaron a los trabajos de diseño y más tarde de implementación. El periódico *El Mercurio*

también es mencionado como uno de los actores que, debido a su fuerte vinculación con Paz Ciudadana, participó de manera activa y continua apoyando la reforma.⁷

Es muy importante destacar que los consensos se lograron ante una visión compartida de que el sistema de justicia presentaba ya problemas de importante magnitud y que era necesario hacer algo al respecto. En ese tenor, el gobierno de los Estados Unidos ofreció apoyo y asesoría técnica directamente a través de USAID y del Departamento de Justicia, o bien indirectamente a través de despachos consultores. No es sorprendente que el gobierno de Estados Unidos busque de manera tan decidida que las democracias latinoamericanas establezcan este sistema de justicia. A final de cuentas, al tratarse de un sistema que garantiza derechos y busca la eficiencia funcional, es un elemento fundamental para lograr contextos armónicos, pacíficos, que garanticen la vida y las transacciones de tipo económico, es decir, se trata de un sistema que favorece el desarrollo de una democracia y que es particularmente necesario para el funcionamiento de una economía de mercado.

Para consolidar estos apoyos el gobierno convoca a un foro de discusión permanente conocido como Foro Procesal Penal, que debatió sobre los distintos temas de la reforma, y con la inclusión de todos los grupos interesados y conocedores de estos temas. De esta manera se generó un debate permanente que ayudó a acercar posiciones, recoger opiniones y consensuar acuerdos.

En el contexto chileno también existieron fuertes resistencias, tales como las provenientes de sectores académicos, o la policía de investigación. No obstante el tamaño del país, así como la decisiva voluntad y promoción del gobierno encabezada por un actor de primer nivel de importancia en el gobierno tal como el Ministerio de Justicia, fueron suficientes para poder vencer dichas resistencias. En el año 2000 después de diversos debates legislativos de trascendencia, entraron en vigencia las reformas a la Constitución así como un nuevo Código de Procedimientos Penales.

El caso mexicano, hasta el momento ha transitado de una manera más compleja. En gran medida, el tamaño del país y su contexto político, no han ayudado a poder generar un amplio consenso en torno a la reforma. En primera instancia, la propia génesis de la reforma provino de un fuerte disenso en torno a dos tipos de iniciativa. Por un lado, el Ejecutivo Federal trabajó y planteó al Congreso una iniciativa que reformaba los aparatos de seguridad y justicia en la búsqueda de un fortale-

⁷ Duce J., Mauricio, *idem*.

cimiento de los instrumentos en contra de la delincuencia organizada. No se trataba de una reforma que implantaría un nuevo sistema de justicia garantista y adversarial sino uno que proveyera de la plataforma necesaria que el presidente Calderón requería para enfrentar la lucha que declaró contra el crimen, recién inaugurada su administración.⁸

Frente a esta iniciativa, distintos grupos de legisladores, el periódico *Reforma* y distintos académicos en torno a una red de organizaciones civiles promovieron fuertemente una reforma de tipo garantista que establecía el nuevo sistema de justicia penal adversarial.⁹ Este segundo proyecto ya contaba con antecedentes importantes, sobretudo una iniciativa que había sido presentada durante la administración del presidente Fox, y que no había sido votada por el Congreso. La nueva iniciativa una vez más contaba con un decidido apoyo directo e indirecto del gobierno norteamericano. La red de organizaciones civiles para la implementación del nuevo sistema de justicia, así como la consultora Proderecho y más recientemente Seguridad y Justicia, han sido dos actores claramente promovidos y financiados por USAID para trabajar en todo el país, primero en la promoción de la reforma y más tarde en los trabajos de su implementación.

Después de múltiples negociaciones se logró un importante acuerdo alrededor de un nuevo tercer proyecto, que combinó las dos iniciativas, que fue apoyado por diferentes fracciones parlamentarias. De ahí que la denominación de la reforma en materia de “seguridad y justicia” resulta muy acertada pues por un lado incluyó elementos importantes para la lucha contra el crimen organizado (por ejemplo se elevó a nivel constitucional la figura del arraigo), así como también incluyó los elementos de un nuevo sistema de justicia adversarial.

A partir de la reforma mexicana de junio de 2008, el país gradualmente ha ido trabajando en la implementación de la reforma. En un artículo transitorio se establece que las entidades federativas y los poderes fe-

⁸ En realidad el orden en el que se presentaron las iniciativas al Congreso fue el inverso, pero esto lo motivo justamente el conocimiento que se tenía de la iniciativa que preparaba el Ejecutivo Federal. El 9 de marzo de 2007, C. Presidente de la República presenta a la Cámara de Senadores el Decreto por el que se Reforman los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122, y 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión en fecha 19 de diciembre de 2006, los diputados César Camacho, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González, de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, respectivamente, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

derales cuentan con 8 años para transitar completamente al nuevo sistema. Para noviembre de 2011, a tres años de aprobada la reforma constitucional, los resultados son muy diversos.¹⁰

A nivel federal los avances nos son decididos ni claros, en gran medida por la tardanza en que se presentó la iniciativa de Código de Procedimientos Penales por parte del Ejecutivo Federal y la lenta discusión del mismo en el seno de la Cámara de Diputados. El Poder Judicial Federal ha hecho todo tipo de trabajos preparatorios para conocer la reforma y capacitar a los miembros de la estructura judicial, pero difícilmente se puede decir que haya decidido iniciar la implementación de la reforma. Los avances son muy escasos en otras instituciones, particularmente existe una resistencia importante en la Procuraduría General de la República, el equivalente de una Fiscalía General para delitos federales y en la Secretaría de Seguridad Pública, instituciones que no han dudado en utilizar los recursos provenientes de la cooperación internacional para múltiples formas de capacitación, pero que no cuentan con un plan o política que guíe la implementación de la reforma.

A nivel de las entidades federativas, igualmente existen resultados muy diferentes. Algunas entidades están en un avanzado estado de implementación, la gran mayoría en fases incipientes de planeación y organizativos, y muy pocas rezagadas. Para ser más exacto, de acuerdo con la clasificación elaborada por la Secretaría Técnica, en noviembre de 2011, las entidades se clasificaban de la siguiente manera:

- Siete entidades federativas (22%) están en la etapa inicial de implementación de la reforma penal; Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz.
- En la etapa de planeación, se encuentran 14 entidades (44%); Campeche, Chiapas, Colima, DF, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala.
- Una tercera etapa se caracteriza por aquellas entidades que están listas para entrar en operación el nuevo sistema de justicia penal. Aquí se encuentran clasificadas 2 entidades Nuevo León y Puebla (6%).
- En la cuarta y última etapa en donde está en operación el nuevo sistema de justicia penal se identifican 9 entidades (25%): Baja California, Durango, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas,

¹⁰ Se recomienda ver el Informe de Labores 2009-2010 de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, www.setec.gob.mx.

Chihuahua y Estado de México de las cuales, estas últimas dos (6%) operan en la totalidad de su territorio.

Esta clasificación, útil para efectos didácticos, se basa en los avances registrados por parte de las instituciones involucradas en la transformación del sistema en sus distintos componentes tales como normativos, los de planeación, evaluación, capacitación, infraestructura y reorganización, sistemas de gestión, difusión y transparencia, por citar los más importantes.¹¹

Paradójicamente con esta situación, se presenta hasta ahora la poca disposición de avanzar por parte del gobierno federal, ya que a pesar de ser una reforma promovida y lograda por el propio Ejecutivo Federal, éste no ha querido darle la prioridad de su atención, esfuerzos y apoyos. En esta situación se generan retos complejos para el futuro de la reforma. Aun cuando la unidad encargada de apoyar estos esfuerzos, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, cuenta con diversos productos, asesorías especializadas y técnicas, así como con recursos para otorgar fondos, vía subsidios, a las entidades federativas. Sin embargo, resulta difícil comparar los niveles de apoyo que han existido en los dos contextos analizados, el mexicano y el chileno.

En el caso chileno, no obstante ser un país mucho más pequeño (prácticamente del tamaño del Distrito Federal), se contó con un Ministerio de Justicia que encabezó con toda autoridad los trabajos de reforma. En México, aun cuando se creó un Consejo de Coordinación de alto nivel al ser un verdadero Consejo de Estado, no se acompañó este esfuerzo en el diseño del órgano ejecutor antes mencionado, ni por parte de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal. La Secretaría Técnica no gozó de la autonomía, aún temporal, ni del nivel jerárquico necesario para promover semejante transformación en el país. Fue concebida como una estructura de segundo nivel, subsecretaría, dentro de la laberíntica Secretaría de Gobernación (ministerio del interior).

Por otro lado, aun cuando el secretario de Gobernación preside el Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, y en él participan el titular de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Seguridad Pública, el consejero jurídico de la Presidencia de la República, junto con dos representantes del Poder legislativo y dos del Poder Judicial federal, además de las agrupaciones de las instituciones equivalentes en las entidades federativas, los

¹¹ Documento de la SETEC sobre avances del sistema, <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Avances>.

actores parecen no ser consistentes con los asuntos aprobados por el Consejo.

A pesar de esta situación los trabajos realizados en las entidades federativas van siendo decisivos en la dirección de la reforma. Si el avance registrado hasta hoy continúa en el mismo ritmo, la reforma se consolidará en los próximos dos años en diversas entidades federativas, frente a una parálisis o avance mínimo de la Federación.

Lo importante, sin embargo, es que el éxito del nuevo sistema radica en su nivel de legitimidad y aceptación. Este factor, aun cuando es claramente influenciado por los avances y logros institucionales, no se agota en el mismo y rebasa este ámbito. Se requieren de acciones importantes en el marco de la difusión y la educación social, a efecto de socializar lo que el nuevo sistema es, las razones que le dieron origen, así como una discusión sobre lo que se contempla y lo que queda fuera de la misma.

Una importantísima lección del caso chileno es que la reforma en sí misma es tan sólo un gran primer esfuerzo y que sólo de manera permanente y heurística se irá perfeccionando. La fase de ajustes tanto legislativos como funcionales son de la misma magnitud que la reforma original y para ello se requiere de un consenso general y del uso intensivo de las nuevas instituciones y procedimientos.

IV. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ADVERSARIAL

De manera muy sucinta resulta importante hacer un breve análisis de las principales instituciones del nuevo sistema de justicia penal y sus requerimientos, que a raíz de lo visto en el caso chileno, emergen como componentes necesarios para que la reforma sea del todo funcional y, consecuentemente brinde los resultados esperados por la sociedad.

Un primer planteamiento es aquel que nos presenta al nuevo sistema de justicia, como uno que exige un mejor desempeño de todos los actores involucrados. Es un sistema público, transparente, que se desarrolla en momentos (audiencias) muy específicos, y que por lo tanto no da espacio a la simulación, ni a esconder un mal desempeño. Cuando esto ocurre, es evidente aquel defensor, fiscal, policía o juez, que no ha sido capaz de desarrollar sus responsabilidades de manera adecuada. Por ello, la profesionalización y su necesaria capacitación se vuelven instrumentos fundamentales para cada uno de los actores involucrados.

El nuevo sistema de justicia inicia de manera obligada por una cobertura policial de altos niveles de eficiencia. En el caso Chileno, esto es

materializado por dos cuerpos policíacos, los carabineros y la policía de investigación. A raíz de lo analizado, con los Carabineros es posible advertir que se requiere de un cuerpo de policía que brinde los siguientes servicios:

- Contacto directo y continuo con la población, sin importar lo alejado o marginal de ésta.
- Una policía con altos niveles de profesionalización para brindar todo tipo de apoyo en materia de prevención, seguridad y orientación a la población. Aquí es posible advertir que se trata de la primera cara que el Estado brinda a sus ciudadanos, y tiene que ser una muy buena cara.
- Altos niveles de eficiencia en la tareas que brindan, para lo cual, además de la profesionalización, requieren de una infraestructura y apoyo tecnológico que les ayude a contar con redes de comunicación y de apoyo a sus tareas.
- Controles de alto nivel para prevenir que los miembros de la corporación caigan en prácticas corruptas o de relajamiento en su disciplina y comportamiento. Llama la atención que en las últimas encuestas nacionales de victimización, los carabineros chilenos son la institución que cuentan con el más alto nivel de confianza.
- Capacitación permanente en materia de investigación. En lugar de que se dupliquen los esfuerzos para contar con diferentes cuerpos policíacos abocados a tareas diversas, el mismo cuerpo encargado de las funciones de atención preventiva es el que coadyuva directamente para hacer las investigaciones en materia criminal. Posiblemente lo que resulta necesario es contar con unidades especializadas, pero se puede ver una gran conveniencia en optimizar y elevar al máximo el desempeño del cuerpo policíaco nacional. Como sucede en otros países, el cuerpo policial es el encargado de llevar a cabo operativamente las investigaciones bajo la supervisión y órdenes de un fiscal, sin que éste sea su superior jerárquico.

En el caso mexicano la situación policíaca se encuentra probablemente en uno de sus peores momentos. Múltiples cuerpos policíacos de diferentes niveles, federales, locales y municipales, carentes de una normatividad integral que clarifique sus funciones, sin la capacitación necesaria, sin salarios y prestaciones adecuados, desgastados y rebasados por los grupos criminales de alto poder económico y coercitivo, presentan un panorama muy negativo.

La transformación en este ámbito tendrá que ser radical, empezando quizá con la ya planteada uniformidad de los cuerpos policiales, por lo menos a nivel local, para que, una vez logrado cierto nivel de control y optimización, poder avanzar en la capacitación y establecimiento de controles sobre la misma.

Una segunda institución fundamental para el nuevo sistema es sin duda la Fiscalía. En el caso chileno un breve vistazo a la misma determina:

- Una organización muy eficiente que permite a los fiscales cubrir tanto las diferentes materias especializadas, como las diferentes regiones del país, sin que para ello se tenga que contar con una organización de proporciones monstruosas.
- Se requiere de fiscales de alto rendimiento profesional. Esto significa que los fiscales deben de ser abogados diestros en la conducción de investigaciones criminales así como en el manejo y presentación de la acción penal ante las audiencias de garantías y la de juicio oral. Para formular sus teorías de cada caso, deben entender claramente sus responsabilidades, sus posibilidades y poder sintetizar argumentos preguntas y conclusiones.
- Deben ser funcionarios con controles de confianza, probos y de honestidad garantizada.

En el caso chileno, la fiscalía cuenta, paradójicamente, con una enorme ventaja. Fue creada especialmente para el nuevo sistema de justicia. Esto significa que los miembros, funcionarios y fiscales, fueron capacitados desde un inicio en las habilidades que el nuevo sistema requiere. Si bien hubo necesidad de hacer un diseño claro de las funciones de la fiscalía, así como de llevar a cabo una importante inversión, los costos de aprendizaje se sumaron a toda la transformación del sistema en su conjunto. Es decir, los nuevos funcionarios fueron, desde un inicio, promotores del nuevo sistema de justicia.

El caso mexicano está presentando un reto importante con esta institución. Por años, los fiscales, agentes del Ministerio Público, locales o federal, han sido cómplices activos en el mal funcionamiento de un sistema que no busca investigar ni proteger los derechos de inculpados, mucho menos de las víctimas. Los llamados agentes del Ministerio Público en México no cuentan con la formación ni capacitación adecuados. Por mucho tiempo, su función ha sido fabricar las pruebas necesarias para presentarlas al juez, ante la imposibilidad real de llevar a cabo una investigación. Asimismo, los escritos que se presentan ante las autoridades judiciales carecen de lógica, argumentos y forma, puesto que se re-

ducen a machotes y formularios predeterminados que se adaptan para cada caso. Los fiscales ni son buenos investigadores, ni son buenos abogados. Esta situación presenta un reto distinto y probablemente más difícil de solucionar. Las procuradurías y sus agentes deben de experimentar un conjunto de intensa capacitación para llevar a cabo su nuevo trabajo, pero también deben existir planes de retiro voluntario u obligatorio para todos aquellos agentes que no quieran o puedan realizar sus nuevas funciones.

La conclusión que podemos obtener del análisis comparativo es que en México hace falta un diagnóstico a detalle en cada una de las procuradurías, así como el plan estratégico que establezca la política pública a desarrollar para lograr lo que se requiere.

La tercera institución es sin duda la comprendida de manera amplia por los defensores, tanto los públicos como los privados. Lo que es necesario es que los inculpados o presuntos responsables siempre puedan contar con un abogado que los sepa defender y gestionar su caso en los distintos procedimientos penales. Cuando exista la posibilidad de que alguna persona sea acusada de haber cometido un delito, esta pueda contratar abogados particulares, lo que hace falta es que los despachos de abogados cuenten ya con el conocimiento necesario del nuevo procedimiento penal, pero esta situación en realidad es y será impulsada por los propios abogados una vez que se van implementando los cambios. En todo caso, el gobierno debe de asegurarse de que existen los espacios universitarios o especializados para capacitar a los abogados en estas nuevas tareas.

En este sentido, el reto institucional de mayor envergadura es lograr que exista una defensoría pública que pueda cubrir la demanda existente, por parte de aquellos que no pueden o desean, en un primer momento, pagar un abogado pero que incluso al arranque de la implementación sea ésta la institución que sepa llevar casos del nuevo sistema de justicia penal. La experiencia chilena una vez más resulta de gran utilidad. Los requerimientos básicos pudieran ser los siguientes:

- Abogados versados y certificados para poder ofrecer los servicios de defensoría, ya sea como funcionarios del Estado, o como abogados contratados por el Estado.
- Una estructura de la defensoría que asegure que existan los abogados suficientes para poder cubrir de manera oportuna y continua la demanda de éstos por parte de todos los presuntos responsables de la comisión delictiva.
- Prestaciones y sueldos dignos que hagan atractiva la actividad aunque no sea necesariamente competitiva con el litigio privado.

- Una infraestructura mínima que permita a los defensores llevar a cabo su trabajo de manera eficiente atendiendo el mayor número de casos.

En el caso mexicano, esta institución existe de manera muy desigual en la Federación y en las entidades federativas. Se requiere la transformación de la misma, pero sobretodo la ampliación de su cobertura de manera general en las entidades federativas, puesto que normalmente los defensores no son suficientes ni cuentan con los sueldos e infraestructura mínima necesaria para llevar a cabo su trabajo en niveles satisfactorios de desempeño.

Finalmente, el último componente es el judicial. Si bien se trata de un ámbito clave para el éxito del sistema y que probablemente es el que requiere de una transformación más amplia tanto en sus nuevas funciones como en su forma de desenvolvimiento, lo cierto también es que se trata probablemente de la institución más preparada para enfrentar el cambio. Los funcionarios judiciales continuamente, de mayor a menor medida, reciben capacitación por parte de sus propias instituciones y están entrenados para cumplir de manera estricta con lo que dispone la ley dentro de una estructura jerárquica. En este particular ámbito, lo que se demanda de los jueces en el nuevo sistema de justicia es.

- La capacitación necesaria para desenvolverse de manera adecuada y ágil en los nuevos procedimientos, sea como jueces de garantía o control, como jueces de juicios orales, o bien como jueces de ejecución de sentencias.
- La infraestructura de apoyo que les permita llevar a cabo las audiencias de manera sistemática y permanente. Esto genera fuertes presiones para nuevos sistemas de gestión y administración judiciales, así como de las plataformas tecnológicas necesarias.
- Surge la necesidad de un nuevo funcionario judicial que tenga como principal responsabilidad llevar el control y calendario de las diferentes audiencias penales, el administrador de juzgado, que si bien realiza una serie de funciones parecidas a las del secretario general de Acuerdos, el nuevo sistema le demanda un perfil diferente, más como administrador que como abogado.

Lo anterior no quiere decir que no se requiere de una estructura administrativa y una jurisdiccional para ordenar el trabajo del personal jurisdiccional, sino que las estructuras organizacionales existentes deben de adaptarse a los nuevos requerimientos. En algunos sentidos, en el caso mexicano esto implica transformaciones complejas, como la exis-

tente entre la justicia local y la federal cuando ésta, a través del amparo directo, revisa las resoluciones y actuar de los órganos locales. Todo el sistema de administración e impartición de justicia debe de transformarse íntegramente para llegar al nuevo sistema de manera armónica y consistente.

Es importante señalar que en el caso mexicano, tanto a nivel federal como local, los órganos judiciales son los actores más avanzados en el proceso de implementación y cambio, por lo que seguramente deberán de jugar un papel importante en la capacitación del resto de actores.

V. LA DIFUSIÓN RESPECTO A LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Como último punto, es importante hacer una breve reflexión de la política de comunicación y educación del nuevo sistema de justicia penal que se llevó a cabo en Chile y que está ausente en el caso mexicano.

En Chile, la reforma procesal penal fue una de las primeras políticas públicas en que se tomó plena conciencia de la importancia que requería acompañarla de una estrategia de comunicación para lograr un proceso de aceptación, legitimación e implementación exitoso.

Nuevamente, el hecho de que la Presidencia de la República, acompañada del Congreso y buena parte de la Corte Suprema, estuvieran de acuerdo en promocionar intensamente el cambio y el hecho de contar con un órgano ejecutor de primer importancia política como lo es el Ministerio de Justicia, facilitaron la puesta en marcha de una intensa y permanente estrategia de difusión sobre el nuevo sistema de justicia penal.

En el caso específico se optó por una estrategia integral que fuera más allá que simples campañas publicitarias. En este sentido la estrategia giró en torno a tres ejes fundamentales:

- El uso intensivo en el lenguaje político de un concepto compartido y único: una nueva justicia para Chile.
- El soporte común para todas las campañas comunicacionales (oralidad, transparencia y rapidez).
- Una estructura permanente conforme la implementación se desarrolló.

Esto significó que la estrategia, además de contar con intensas campañas publicitarias en medios electrónicos y escritos, fue acompañada de diversas acciones como las siguientes:

- Reuniones de trabajo con medios de comunicación de cobertura nacional y regional. Reuniones con los directores y dueños, así como con sus cuerpos de informadores en el tema.
- Trabajo con entidades académicas y con élites políticas de las diversas partes y territorios del país.
- Capacitación intensa a los periodistas de todo el país.
- Difusión directa en comunidades y con organizaciones vecinales.
- Programas de educación cívica en escuelas de educación básica, media y media superior.

En el caso mexicano la reforma ha carecido prácticamente del acompañamiento en medios de comunicación y de una estrategia de difusión. A pesar que la Presidencia de la República fue la impulsora original de la reforma, las instancias técnicas no han tenido apoyos presupuestales para llevar a cabo este tipo de tareas con una amplia cobertura.

Más aún, en la presente administración, toda campaña de comunicación social de las dependencias federales se encuentra centralizada de manera absurda en las oficinas de comunicación social de la Presidencia de la República, quien es la última autoridad para decir cómo se utiliza el tiempo de radio y televisión del que dispone por ley el Poder Ejecutivo Federal. Las campañas respecto a un nuevo sistema de justicia penal tendrían que ser autorizadas por la burocracia de la Secretaría de Gobernación y, una vez logrado esto, autorizadas por la oficina mencionada, lo que ha hecho prácticamente imposible que existan campañas de publicidad sobre el tema, por lo menos a nivel nacional. Si bien la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación utiliza sus recursos presupuestales y humanos para difundir el tema y los temas relacionados, se trata de una difusión mínima de bajo impacto para las metas que se tendrían que lograr.

Si la reforma no logra ser socializada de manera adecuada, y divulgada en todo sus aspectos, difícilmente se podrá contar con el nuevo usuario del sistema y por tanto no se cumplirán los objetivos establecidos en la propia Constitución del país.