

IDEAS SOBRE LA REFORMA PENAL

México 2014

D.R. 2014, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
(CIDAC)

Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso Col. Los Morales
Polanco, 11510 México, D.F. T. +52 (55) 59851010

www.cidac.org

Diseño por Gabriela Esquinca Ozorno

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento al autor y CIDAC como fuente de la información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en:
<http://www.cidac.org>

ACERCA DEL CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

	Introducción	5
6	Culpables a la calle	
	Cuando las leyes no bastan	10
14	Impunidad útil	
	Los 5 focos rojos de la reforma penal	18
22	Reforma penal: ¿otra oportunidad!	
	Códigos vemos, transitorios no sabemos	26
30	Los espejismos y espejitos de la cárcel	
	Lo que no sabemos de nuestro sistema penal	34
38	El falso debate entre derechos y seguridad	
	Investigación en el proceso penal ¿para qué?	42
47	Código Nacional de Procedimientos Penales ¿para qué sirve?	
	Tres mitos de la relación entre justicia y seguridad	52

El 18 de junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Constitución en materia de justicia penal que planteó un cambio radical para las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia en el país. La reforma pretende la reestructuración a fondo del sistema de justicia penal para transitar de un sistema opaco, anquilosado y poco eficiente a un sistema de corte acusatorio y oral, respetuoso de los derechos humanos de las personas involucradas.

A continuación se presenta la recopilación de una serie de artículos que han sido publicados en el blog de CIDAC “Tanque Pensante” en el portal de internet de Animal Político. Los textos han sido socializados en un plazo de poco más de un año y son en su mayoría producto de la investigación que acompaña el proyecto “Colectivo Justicia”. Los artículos tienen como objetivo analizar y diseminar distintos aspectos de la reforma penal con el fin de aportar elementos para el debate público y, en última instancia, contribuir al fortalecimiento y consolidación del proceso de transición.

Culpables a la calle

CARLOS DE LA ROSA

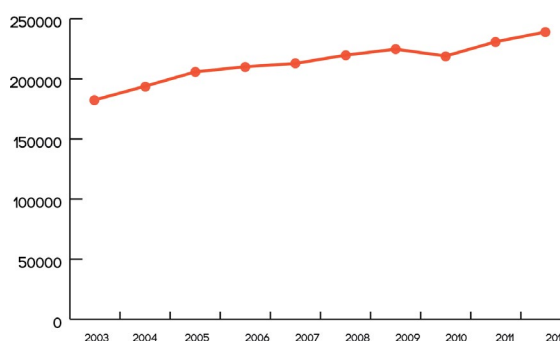
ABRIL 17, 2013

Cada vez se presentan mayores evidencias sobre la debilidad institucional de las prisiones y su incapacidad para proveer a los internos con los estándares mínimos en calidad de vida. A finales del año pasado la CNDH denunció que el 60% de las cárceles en el país se encuentran bajo esquemas de autogobierno (operados por grupos del crimen organizado), lo cual dificulta la posibilidad de garantizar la seguridad en los centros. Bajo condiciones tan adversas, resulta ingenuo pensar que las prisiones propicien la reinserción social del sentenciado. Lo grave es que, a pesar de ello, la cárcel continúa siendo el método de sanción más utilizado en México.

La población carcelaria nacional ha incrementado de forma constante durante la última década. Dicho incremento es resultado de dos prácticas negativas: el uso abusivo de la prisión preventiva (4 de cada 10 presos no han sido sentenciados, Estadísticas del Sistema Nacional Penitenciario. 2012) y el poco uso de sanciones alternativas al encarcelamiento. Con ello se ha favorecido la sobrepoblación y el hacinamiento, factores que obstruyen la pretendida reinserción social. Un ejemplo ilustrativo de lo anterior es el caso del sistema carcelario en el Distrito Federal, el cual presenta el caso más severo

de sobrepoblación en el país (84%, Estadísticas del Sistema Nacional Penitenciario. 2012) y, a la vez, la mayor tasa de reincidencia penitenciaria (31.2%, 1 de cada 3 internos liberados regresa a prisión, Estadísticas judiciales en materia penal. INEGI). Ante estos cuestionables resultados urge modificar el paradigma de los métodos de punición en el sistema de justicia penal.

Población penitenciaria nacional



Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal. SSP.

Las penas deben fijarse de forma racional y proporcional con el objetivo de que sus beneficios superen sus costos. Por ello, la cárcel debe funcionar como un último recurso, cuyo uso se restrinja sólo para castigar los delitos más graves. En el caso de delitos menores y los cometidos por primo delincuentes, se debe apostar por sanciones alternativas que funcionen bajo una lógica de reparación del daño, por ejemplo: el trabajo a favor de la comunidad. Este tipo de sanción consiste en la realización de labores no remuneradas en instituciones públicas o privadas de asisten-

cia social, bajo la supervisión de la autoridad. El trabajo a favor de la comunidad es más acorde con la noción de justicia restaurativa, a la cual está llamado a transitar el sistema de justicia en México. Por medio del trabajo, el sentenciado repara el daño derivado de la comisión del delito, de forma directa a la víctima (en determinados casos) o de forma simbólica a la comunidad. A la par, se evitan los altos costos que implica el encarcelamiento, pues al operar bajo el principio de flexibilidad la labor se realiza durante un horario distinto a la jornada de trabajo regular del sentenciado. Esto reporta varios beneficios: se impide la desintegración familiar y la ruptura con la vida laboral y social del sentenciado.

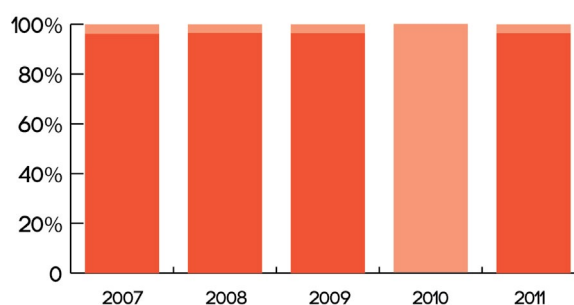
El aumento del trabajo como sanción implicará una disminución en los actuales índices de sobrepoblación penitenciaria, lo cual abonará a mejorar las condiciones de vida de los internos y aumentará las probabilidades de lograr la reinserción social. De forma paralela, se reducirán los altos costos económicos que el Estado eroga por construcción, operación y mantenimiento de cárceles. Un valor añadido que se deriva del uso del trabajo a favor de la comunidad, es que se evita que jóvenes y primo delincentes entren en contacto con internos de mayor peligrosidad y se reducen sus probabilidades de desarrollar una carrera delictiva.

Este tipo de sanción se encuentra ya contemplada en la mayoría de los códigos pe-

nales del país. Sin embargo, en gran parte de ellos su aplicación se establece como sustituto de la prisión y depende de la venia del juez. Sólo un catálogo restringido de delitos contempla al trabajo a favor de la comunidad como pena autónoma y de aplicación obligatoria. De acuerdo con estadísticas judiciales, la utilización de penas alternativas en México es mínima. En promedio sólo el 3.6% del total de sentencias condenatorias en el fuero común no involucran penas privativas de la libertad (Estadísticas Judiciales en materia penal. INEGI). Por ello, se puede afirmar que el uso reducido de sanciones alternativas en nuestro país tiene dos causas principales: 1) los legisladores continúan obstinados a la idea de fijar penas privativas de la libertad y 2) los jueces son reticentes a aplicar sanciones distintas a la cárcel.

En el caso de los jueces, su reticencia se debe

Tipo de sanción (fuero común)



Fuente: Estadísticas Judiciales en materia Penal. INEGI

en gran parte a la ausencia de reglas claras que determinen bajo qué condiciones deben op-

erar este tipo de sanciones.

Por ello el objetivo más urgente para propiciar la sustitución de la cárcel por el trabajo consiste en que los legisladores reglamenten dichas condiciones. Esto propiciará que los jueces recurran más a esta modalidad de sanción y fijará los parámetros a los cuales debe sujetarse la autoridad encargada de ejecutarla. Dicho esquema debe asegurar el respeto de los derechos humanos del sentenciado, evitar que la actividad resulte humillante y reducir las posibilidades de que se produzcan prácticas abusivas por parte de la autoridad. En este sentido, es importante señalar la grave omisión en la que ha incurrido el actual proyecto de Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones (aún en discusión en el Congreso), la cual omite regular el trabajo a favor de la comunidad. Los legisladores se encuentran a tiempo de corregir la omisión. De lo contrario se corre el riesgo de que, así como sucede en el fuero local, la aplicación de este tipo de sanción en el ámbito federal sea mínima.

Para finalizar, cabe señalar que el esfuerzo por reducir el uso de la prisión forma parte de uno aún mayor que consiste en lograr la redirección de la política criminal hacia los estándares del derecho penal mínimo. Esto significa disminuir no sólo el uso de la cárcel sino del derecho penal en general, por medio de la implementación de soluciones que eviten (cuando sea posible) que las partes se vean obligadas a involucrarse en un costoso y dramático proceso penal. Este desafío se planteó al sistema de justicia desde la refor-

ma constitucional penal de 2008 y respondió en parte a la idea de que si continuamos con las mismas prácticas no cabe esperar resultados distintos. Explorar alternativas al proceso penal y a la cárcel puede solucionar muchos de nuestros problemas actuales; sobre esto la historia de Javier puede servir de ejemplo:

<http://youtu.be/hJD341lb1Vw>

Cuando las leyes no bastan

PAULINA SÁNCHEZ Y CARLOS DE LA ROSA
MAYO 7, 2013

Desde que se publicó la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 -la cual estableció el modelo acusatorio en el sistema de justicia penal- existió la pretensión de proponer una modificación al artículo 73 de la Constitución, en el sentido de facultar al Congreso de la Unión para elaborar un Código único de Procedimientos Penales. Al respecto, el pasado 30 de abril **el Senado votó a favor un proyecto de decreto que de ser aprobado significaría homogeneizar el proceso penal en todo el país**, por medio de la sustitución de los 32 códigos estatales y el federal. Esto con independencia de que la definición de los delitos y las sanciones continúen siendo facultad de los congresos estatales. Aunque la idea siempre ha estado latente, ahora que ha arribado al Congreso se vuelve necesario analizar las implicaciones de un código de esta naturaleza, desde su elaboración hasta su impacto en los procesos locales de implementación de la reforma.

México no se puede entender si no se tiene presente la dinámica en la que ha estado insertado desde su nacimiento como nación, un perpetuo tira y afloja entre el pluralismo y la unidad, el federalismo y el centralismo. Esta dicotomía ha invadido distintos ámbitos de la vida nacional y el jurídico no es la

excepción. Sin que existan atisbos que permitan suponer que la continuidad del federalismo está en entredicho, **sí existe una tendencia unificadora que pretende garantizar desde el centro aquello que las entidades han sido incapaces de asegurar.**

El sistema penal se ha insertado dentro de esta tendencia y para ello cuenta con el apoyo de la mayoría de la comunidad jurídica, la cual aboga por transitar de la dispersión legislativa hacia la unidad. Lo que se pretende es lograr que las prescripciones constitucionales, relativas al nuevo sistema penal acusatorio, se plasmen de forma acertada en todo el territorio nacional. Hasta ahora el sistema federal ha permitido que las legislaturas locales aprovechen la falta de especificidad constitucional y el margen discrecional que esta les concede, para elaborar legislaciones divergentes que supuestamente responden a los mismos principios.

De forma irónica, **el camino para lograr la unidad en la legislación penal no es único.** Para llegar a este fin existen dos posibles rutas: la armonización o la unificación.

Por un lado, la **armonización** es un proceso mucho más “amistoso” con las soberanías estatales, pues aunque su intención es lograr un alto grado de homogeneidad entre las normatividades, pretende alcanzarlo por medio de un proceso sugestivo y no invasivo. Por ejemplo, por medio de la elaboración de una ley modelo que establezca las “bases mínimas”

a las que las legislaciones estatales se deban ajustar. Sin embargo, quienes se oponen al proceso de armonización advierten que este camino, además de lento, no asegura que las legislaciones estatales se ajusten a las intenciones de los principios constitucionales.

Por lo contrario, la **unificación** implica establecer una norma única en materia procesal penal en un sólo momento. Dicha norma, a partir de su promulgación, obligaría a todos los estados de la Federación por igual.

Es importante señalar que la promulgación de un Código único de Procedimientos Penales está condicionada a la aprobación de una reforma constitucional que faculte en exclusivo a la Federación para legislar en la materia; al respecto, la factibilidad de esta modificación constitucional no parece difícil pues las primeras discusiones en el Congreso no han presentado resistencias suficientes para frenarla. Si bien es cierto que una reforma de esta naturaleza reduciría las facultades de los estados, la participación de las legislaturas en el proceso de reforma constitucional asegura que sean precisamente las entidades quienes aprueben esta reducción. **Hasta ahora parece que la unificación será la ruta ganadora.** Ahora bien, la discusión no debe detenerse en el ámbito formal de las leyes, pues lo más relevante es el impacto que estas puedan tener.

En este sentido, **a casi cinco años de la aprobación de la reforma si algo ha que-**

dado claro es que la implementación del sistema penal acusatorio demanda mucho más que un solo cambio en la normatividad procesal. La adecuada implementación del modelo acusatorio exige para las procuradurías, los tribunales, las defensorías públicas y los cuerpos de policía una serie de modificaciones en su estructura organizacional, capacitación, nueva infraestructura física y tecnológica, además de adecuaciones a sus reglamentos, leyes orgánicas y manuales de procedimientos. Ante el desafío, es evidente que -aunque necesaria- la promulgación de un Código único de Procedimientos Penales no es el final del camino y tampoco garantiza llegar a la meta.

Hasta ahora el interés de la Federación respecto de la reforma penal había sido prácticamente nulo. Por su parte, las entidades han tenido procesos muy dispares en la elaboración e implementación de códigos penales de corte acusatorio. Al respecto, sólo 3 entidades ya operan de forma total el sistema acusatorio, 10 de manera parcial, 8 están por iniciar este año y 7 discuten la elaboración del código procesal estatal. Por ello es positivo que la Federación finalmente se sume al tema. Sin embargo, ante la posible aprobación del código único, queda la incertidumbre de qué sucederá con las entidades que ya tienen avanzado su proceso de reforma. ¿El nuevo código contribuirá o distorsionará los procesos de reforma locales? Lo que es cierto es que hubiera sido preferible que el tema del código único se decidiera antes de comenzar

por separado todos los procesos de implementación.

El tipo de impacto que el código tendrá en la implementación dependerá de sus características; por ello es fundamental atender la discusión de los distintos proyectos que se presenten, así como los pronunciamientos de las autoridades. En el mejor escenario, el código debería fortalecer los principios de la reforma en las entidades que ya están operando, ofrecer parámetros mínimos para funciones importantes como la atención a víctimas y el respeto de los derechos humanos, e impulsar a las entidades que se encuentran rezagadas en el proceso de reforma. Esperemos que las propuestas, la discusión y el resultado esté a la altura que se requiere. Queda aprovechar la única ventaja de haber pospuesto esta discusión: el hecho de que ahora se cuenta con la experiencia de las entidades que pueden ofrecer lecciones sobre el mejor camino para asegurar una correcta operación del modelo acusatorio. Sin embargo, resulta pertinente insistir en la necesidad de colocar en su justa dimensión los alcances de la expedición del código procesal único. Su promulgación será insuficiente para asegurar la adecuada implementación de la reforma, si no se acompaña de normatividad y acciones complementarias.

Impunidad útil

CARLOS DE LA ROSA
JUNIO 11, 2013

En las últimas semanas las redes sociales se han visto inundadas por comentarios que exigen la intervención del sistema de justicia en relación con conductas reprobables de nuestros políticos (y comparsas). Entre los señalados encontramos a jovencitas influyentes, gobernadores despilfarradores y nietos golpeadores, entre otros. Ante esta serie de escándalos y la ausencia de acciones institucionales, se reaviva la noción de que en México la justicia se ejerce de forma selectiva. A partir de precedentes de este tipo, la ciudadanía ha desarrollado la imagen de Procuradurías que investigan cuando quieren, a quien quieren y como quieren; sin que las mismas Procuradurías sean capaces de explicar los motivos de su desempeño inconsecuente. Por ello, ante la inminencia de la discusión relativa a los contenidos de un **código único de procedimientos penales**, es esencial evaluar la utilidad de la figura de los *criterios de oportunidad*, cuyo objetivo es determinar bajo cuáles supuestos las Procuradurías tendrían justificado abstenerse del ejercicio de la acción penal.

Para empezar, debemos hacer frente a un hecho que puede no gustar: **debido a un asunto de escasez de recursos, las Procuradurías están imposibilitadas**

para perseguir de forma eficiente la totalidad de los delitos cometidos. Esto no es un problema exclusivo de México, de hecho no hay un solo país donde el sistema de justicia resuelva todos los delitos. Por ello, frente a la imposibilidad fáctica de tramitar el universo de conductas delictivas, es necesario construir una política criminal racional que contemple una utilización más eficiente de los recursos disponibles. Esto significa perseguir de forma prioritaria los delitos que producen un mayor daño. Es precisamente a esta pretensión a la que responde la inclusión de los criterios de oportunidad. **Un criterio de oportunidad** es un supuesto en el cual la Procuraduría puede no ejercer la acción penal debido a que hacerlo reportaría un beneficio ínfimo. Es decir, la Procuraduría ya determinó que sí existe un delito y además que existe la probable responsabilidad de un individuo, y aún así no presenta el caso ante la autoridad judicial.

De entrada esto puede parecer repudiable ¿más impunidad en México? Es probable que la reacción negativa a las implicaciones de los criterios de oportunidad, se deba a nuestro compromiso, asumido de forma inconsciente, con los principios de legalidad y oficialidad en materia penal. Por una parte, **el principio de legalidad** fija la obligación de aplicar una sanción a todos los casos que lo merezcan, mientras el principio de oficialidad establece la obligación de la autoridad de perseguir todos los delitos de los que tenga noticia. En resumen, si se comete un delito (cualquiera que éste sea) debe ser sancionado.

Sin embargo, la imposibilidad fáctica de lograr esta aspiración ha propiciado que en los hechos las Procuradurías descarten la persecución de ciertos delitos por desidia, corrupción o excesiva carga de trabajo. Sobre esto cabe preguntarse ¿es mejor seguir con la premisa de castigar todos los delitos aún cuando sabemos que es una aspiración inalcanzable?

La posibilidad de hacer uso de criterios de oportunidad **se encuentra ya contenida en el artículo 21 de la Constitución** y es pieza clave en la operación del nuevo sistema de justicia penal. Ahora lo importante es cómo se plasmará este precepto constitucional en el código procesal único que se planea expedir; existen dos posibilidades: el sistema libre y el sistema tasado. En el sistema libre la Procuraduría tendría la facultad discrecional de decidir sobre el no ejercicio de la acción penal (como ocurre por ejemplo en EEUU), mientras en el sistema tasado la legislación establece, de forma taxativa, los casos específicos en los que se puede no ejercer acción penal. , cuyo objetivo es fijar supuestos racionales que no respondan a criterios subjetivos. De acuerdo con ellos, el no ejercicio de la acción penal se dará sólo en los asuntos en los que el delito sea de una relevancia social ínfima, exista un grado de culpabilidad mínimo del imputado o el daño provocado al imputado por la comisión del delito haga inútil la aplicación del castigo. Fuera de estos supuestos, no habrá excusa alguna para que las Procuradurías se abstengan de ejercer ac-

ción penal. Por lo tanto, el principio de legalidad y oficialidad seguirán siendo la regla. Los criterios de oportunidad serán una excepción que, de forma paradójica, pretende que la observancia de los principios sea más eficiente.

Al final, gran parte del grado de aceptación hacia los criterios de oportunidad se encuentra vinculado de forma estrecha con la concepción que se tenga sobre los fines del castigo penal. **Quien entiende a la sanción penal como un mecanismo de retribución (o venganza)**, es mucho más probable que se oponga a la idea de que ciertos delitos permanezcan impunes de forma intencional. Por el contrario, **quien mire al castigo como un mecanismo con fines utilitarios –por ejemplo la disuasión o la reintegración social-** será partidario de favorecer la aplicación de criterios de oportunidad. Ello porque el castigo a ciertas conductas puede llegar a reportar incluso más costos que beneficios. Sin embargo, era previsible que una figura de esta naturaleza generara críticas. La gran mayoría de ellas se dirigen al hecho de que su aplicación transgrede el derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a la igualdad de los imputados, debido a que las Procuradurías podrían apelar a los criterios en ciertos casos y no hacerlo en otros. Para disminuir estas posibles consecuencias negativas, es esencial que la legislación penal prevea mecanismos que permitan a la víctima y al imputado impugnar la decisión de la Procuraduría.

El establecimiento de criterios de oportunidad que fijen los supuestos en los cuales las Procuradurías tienen justificado –por razones válidas- decidir el no ejercicio de la acción penal, facilitará la evaluación de su desempeño en todos los demás casos en los cuales carezcan de justificación para no actuar. **La no acción de las Procuradurías debe responder únicamente a los casos establecidos en la ley y no a asuntos de negligencia, corruptelas o arreglos políticos** (como parece se ha resuelto la mayoría de los escándalos difundidos en redes sociales), los cuales han propiciado la concepción de una justicia intermitente y discrecional. Por último, sin que exista en México una política criminal de priorización en la persecución delictiva, los criterios de oportunidad contribuyen a invertir de forma más racional los recursos con los que cuentan las Procuradurías y, en última instancia, el sistema de justicia en general. No está de más mencionar que la aplicación de criterios de oportunidad no implica la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, pero la inclusión de ambas figuras dentro del sistema de justicia mexicano pueden reportarle en conjunto varios beneficios, el más importante quizá sea una mayor eficiencia en la persecución de delitos, ya que funcionarán como filtros que disminuyan el congestionamiento del sistema de justicia.

Los 5 focos rojos de la reforma penal

PAULINA SÁNCHEZ, CARLOS DE LA ROSA Y SANDRA AGUILAR
JULIO 12, 2013

Han pasado cinco años desde la reforma del 18 de junio de 2008 cuyo propósito consistió en sentar las bases para la transformación del sistema de justicia penal en México. Resulta lamentable que un lustro y millones de pesos después, la meta siga siendo un lugar lejano. Es cierto que el reto que se planteó es enorme: transformar nuestro anquilosado sistema para que cumpla las exigencias de los derechos humanos y sea compatible con una democracia moderna. La ambiciosa modificación constitucional detonó 33 procesos de reforma paralelos -1 en el ámbito federal y 32 en las esferas locales-. Treinta y tres procesos con características y desafíos particulares, pero obligados a cumplir con la misma expectativa: homogeneizar la calidad de la justicia penal. A pesar del reto, no hay pretextos para el fracaso pues existían referentes internacionales de países que experimentaron la misma transición (por ejemplo Chile o Brasil) e incluso nacionales (como el caso de Chihuahua), los cuales ofrecían una ventana de oportunidades para replicar aciertos y evitar fallas.

Ahora, es un buen momento para preguntarse si las aspiraciones de la misma continúan vigentes y evaluar la idoneidad de las acciones que se han realizado en este tenor. En especial, poner la lupa sobre el desem-

peño de las dos instancias creadas *ex profeso* para facilitar la implementación: el Consejo de Coordinación y la Secretaría Técnica (SE-TEC). Junio de 2016 (la fecha límite para finalizar el proceso) está cada vez más cerca, por ello es importante atender los focos rojos en la ruta de implementación, con el objetivo de evitar que éstos pasen inadvertidos y pongan en duda el resultado final de la reforma:

La primera condición para la implementación es la existencia de **voluntad política**. Esto no debería preocupar en esta altura del proceso, sobre todo si consideramos que la aprobación de la reforma de 2008 estuvo condicionada al voto de una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y la anuencia de dos tercios de las legislaturas locales. Inclusive se creó un Consejo de Coordinación cuya función es facilitar la creación de acuerdos entre los diversos actores para conseguir la ejecución de las acciones requeridas. A pesar de ello, ahora podemos preguntarnos ¿dónde quedó todo ese consenso político? Para el gobierno de Calderón el tema no fue prioritario y por ello no se generaron las sinergias necesarias para impulsarla. El gobierno de Peña no puede permitirse esta omisión; queda esperar que la inclusión del tema dentro del Pacto por México (el compromiso no. 77) facilite los acuerdos políticos necesarios. Ello si el Pacto no se rompe antes.

Sin embargo, la voluntad política sirve de muy poco si no existe **viabilidad financiera**. Las reformas cuestan y cuestan mucho; algunas

veces parece que los legisladores se olvidan de este pequeño detalle. Sobre esto, el aspecto financiero de la reforma sigue siendo una caja negra; no sabemos qué tan costosa ha sido, ni siquiera está claro cuáles deberían ser los gastos prioritarios. Los costos nacionales proyectados de 2012 a 2016 varían de forma drástica y escalan desde los 5.7 miles de millones de pesos (mmdp) en un escenario mínimo, hasta 194.9 mmdp en el escenario óptimo según SETEC. Y, en promedio, las proyecciones financieras de 22 entidades federativas es de 580 millones de pesos. Con escenarios de financiamiento tan divergentes, el tipo de reforma resultante puede variar mucho. Por si fuera poco no se tiene claro de dónde vendrán estos recursos y ni siquiera si serán suficientes. Así las cosas, no sorprende que en la última sesión del Consejo de Coordinación se haya creado un grupo de trabajo con el objetivo de buscar alternativas de financiamiento.

Además, de forma vinculada a la falta de voluntad política, es posible advertir la **falta de colaboración y coordinación** entre las diferentes instituciones involucradas —tanto en el ámbito federal como local— como uno de los obstáculos que ponen en riesgo una exitosa implementación. Esta reforma no depende en exclusivo del Poder Judicial ni puede concretarse sólo por voluntad del Ejecutivo. Su cumplimiento requiere de la labor coordinada de los tres poderes de gobierno y en específico de una serie de instituciones entre las que se encuentran las

procuradurías, los tribunales, los cuerpos de seguridad pública y las defensorías públicas. Sin un marco de colaboración, la planeación será deficiente y, por ende, las acciones que se ejecuten estarán lejos de lograr una optimización de esfuerzo humano, tiempo y recursos financieros.

La escasa colaboración y la subsecuente falta de claridad en los objetivos y estrategias, sumada a la ausencia de acciones transversales y flujo de información, son responsables en gran medida de **la asimetría institucional** que se observa tanto en el ámbito nacional como local. En primer lugar, existe una notable desigualdad entre la Federación y los gobiernos locales. Resulta absurdo que, a pesar de ser una reforma impulsada desde la Federación, el proceso de implementación se haya caracterizado por un desinterés de las instituciones federales. Bajo los parámetros con los cuales la SETEC califica el grado de avance de las entidades, la Federación sería la entidad más atrasada en el proceso de transición. En el ámbito federal no se ha cumplido ni siquiera con los primeros requisitos en materia de normatividad y planeación. A la vez, es posible identificar graves asimetrías en las instituciones estatales, debido a la ausencia de una coordinación que garantice un progreso similar. En las entidades, los Poderes Judiciales han sido quienes presentan el mayor grado de avance, muy por delante de las Procuradurías. En general se ha puesto poca atención a los ajustes que necesitan las instituciones de seguridad, a pesar de que éstas son una piedra

angular en el correcto desempeño del sistema. Además, a pesar de que los institutos de defensoría pública son las instituciones con mayores brechas que avanzar respecto de su fortalecimiento institucional, en pocos casos se les ha brindado el apoyo necesario para solventar sus desventajas. El objetivo de esta reforma consiste en lograr un sistema que funcione con base en instituciones fuertes y competitivas, por ello la deficiencia de una compromete el éxito de todas.

Por último, la ausencia de claridad en los objetivos de la reforma ha repercutido de forma negativa en la **cantidad y calidad de información** que se transmite a la ciudadanía. Las instituciones no han logrado comunicar con éxito los propósitos de la reforma y como consecuencia prevalecen mitos, como la idea de que el nuevo sistema es una copia forzada del modelo anglosajón, que se limita a juicios orales, o que su implementación puede incrementar la impunidad e inseguridad. Este problema se agrava al no existir un parámetro que distinga cuál información en el tema es de interés público. Las instituciones deberían informar de forma oportuna sobre temas de gestión, por ejemplo estados financieros, estructuras organizacionales, planes de trabajo, entre otros. Además, los ciudadanos enfrentan una barrera muy alta para tener acceso a información de calidad en el tema por medio de los mecanismos disponibles. Por ejemplo, prevalecen portales de Internet que carecen de información sustantiva y actualizada sobre los avances. Lo cual resulta contra-

dictorio si se toma en cuenta que uno de los principios rectores de la reforma es brindar certeza jurídica por medio de la transparencia y publicidad. La administración de Peña Nieto y los gobiernos estatales tienen frente a sí el reto de cumplir con la obligación constitucional, para lo cual atender los puntos señalados es un asunto prioritario. Hasta ahora las señales no son alentadores; por ejemplo, en el marco del Quinto Foro Nacional sobre Seguridad y Justicia -celebrado en mayo- la titular de la SETEC apuntó la urgencia de generar un plan estratégico a partir de un diagnóstico del estado de **la reforma** y, a pesar de ello, dentro de los acuerdos de la X sesión del Consejo de Coordinación no se mencionó nada al respecto.

Ante el panorama poco alentador, lo más riesgoso sería que un intento por cumplir *cómo sea* antes de la fecha límite, la reforma que se implemente resulte de mala calidad. Este sería el peor escenario —inclusive peor que no finalizar la implementación a tiempo— ya que resultaría contraproducente al abrir la posibilidad de que el desempeño del nuevo sistema sea aún más deficiente que el pasado. Ya sea por medio de la continuación de la estrategia de las administraciones pasadas o la innovación de nuevas rutas, los gobiernos tienen ante sí una obligación para la cual no cabe tomar acciones al vapor. Es necesario que las instituciones asuman un compromiso real con la reforma pues de otra forma será imposible que las instituciones del sistema de justicia logren ganar la confianza y legitimidad ciudadana que tanta falta les hacen.

Reforma penal: ¡otra oportunidad!

ARMANDO ISLAS
AGOSTO 21, 2013

Seguramente algún lector conoce la frase *Nunca segundas partes fueron buenas*, cuya referencia de origen es El Quijote de Cervantes. Traigo esto a colación porque al parecer se abre una nueva oportunidad para que la sociedad civil especializada en el tema de Reforma Penal tenga un papel trascendental en el proceso, y coadyuve a lograr los objetivos planteados de tener un sistema de justicia eficiente, transparente y accesible y garantista, desde el terreno ciudadano. Esta nueva posibilidad se da en el marco de los resultados –poco fructíferos– de la relación entre la administración pasada y la sociedad civil interesada y especializada en temas de justicia y seguridad.

Vale la pena hacer un recuento breve de la relación que ha existido –hasta estos días– entre la sociedad civil y los órganos de gobierno encargados de coordinar la implementación a nivel estatal y federal. Digamos que en esta relación hay un déficit de ambas partes. Por un lado, las organizaciones sociales no han realizado acciones suficientes en cuanto a la difusión de cómo va la reforma penal, de qué resultados se han obtenido y cómo mejorar el proceso. Lo anterior, sin desconocer esfuerzos valiosos como los foros nacionales sobre seguridad y justicia, y algunos otros

esfuerzos aislados de seguimiento. Lo que es claro es que no ha habido un esfuerzo conjunto, en donde se sumen energías de todas las organizaciones civiles y no sólo se lleven a cabo acciones dispersas que tienen un efecto menor.

Por el lado del gobierno, no se han creado los mecanismos efectivos de colaboración entre la autoridad y las organizaciones civiles para lo mencionado líneas arriba: crear agendas comunes, estrategias de su ejecución, y esquemas de seguimiento y control del proceso. En el sexenio anterior se realizaron algunas reuniones de carácter meramente informativo entre la SETEC y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil focalizadas en informar sobre la situación que guardaba el proceso de implementación en las entidades federativas y en las instancias federales. Sin embargo, la información oficial difundida sobre el avance era meramente descriptiva. No fueron encuentros en donde se expusieran opiniones informadas con datos duros sobre cómo caminaba la implementación desde la perspectiva social, en contraste con la visión gubernamental, y a partir de ese ejercicio analítico se gestara una colaboración constructiva desde la sociedad para con la autoridad para mejorar el proceso, o ayudarlos a “ver” situaciones que desde el ámbito de gobierno son difíciles observar.

No obstante, a pesar de la brecha existente en la relación entre las organizaciones civiles y la autoridad, no todo está perdido. Pareció

asomarse una luz al final del túnel el pasado 18 de julio cuando la SETEC convocó a las principales organizaciones civiles especializadas en el tema con el propósito de caminar por el mismo sendero. Esta buena señal trae consigo varios retos y obligadamente deberá evitar tropiezos e *impasses* que se dieron en el pasado. En esa reunión la SETEC mostró interés por recuperar y fortalecer la relación con organizaciones sociales mediante esquemas de trabajo conjunto. Para ello, presentó su plan de trabajo para colaborar con la sociedad civil y con ello comenzar a crear los mecanismos de comunicación y participación ciudadana en el proceso. En este programa de trabajo conjunto están definidas estrategias de cooperación, entre las que resaltan la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil para el posicionamiento y la sensibilización de la implementación del nuevo sistema de justicia. Esto, dentro del marco institucional de colaboración de gobernanza y respeto a las actividades que realizan las organizaciones sociales y con la participación de agencias internacionales de cooperación.

Además de las estrategias, se presentaron un conjunto de acciones inmediatas y específicas para mejorar el proceso de reforma penal de manera coordinada con la sociedad civil. Por ejemplo, se “comprometieron” a firmar un convenio de colaboración con las organizaciones civiles participantes; a buscar financiamiento y apoyo técnico con instituciones como el Instituto Nacional de

Desarrollo Social u organismos internacionales para ejecutar proyectos específicos con la ayuda de fondos nacionales o internacionales; a difundir con un lenguaje simple los beneficios del cambio de sistema judicial, los avances obtenidos hasta el momento y dar un seguimiento “ciudadano” de los resultados alcanzados, y por último, a desarrollar esquemas de intercambio de información estratégica entre la SETEC y las organizaciones civiles para la formulación de agendas en el tema. En pocas palabras, crear sinergias en todos los ámbitos entre la sociedad civil y la autoridad para establecer dinámicas de trabajo conjuntas y productivas para ambas partes.

Por el momento, desde CIDAC les tomamos la palabra y ya enviamos un breviario de las cosas que se pueden ir haciendo. Entre otras, es recomendable unificar los criterios de medición tanto de la implementación como de la operación del sistema de justicia penal de corte acusatorio, para poder pensar en un seguimiento conjunto y crear e impulsar propuestas de política pública judicial para que lleguen a la mesa de las autoridades y se discuta su ejecución. Igualmente es necesario difundir ciudadanamente qué es la Reforma Penal, cuáles son las bondades de la nueva forma de procurar, administrar e impartir justicia, para favorecer la creación de consciencia y exigencia social en este tema.

El escenario parece idóneo, la autoridad abrió sus puertas para dejarse acompañar en el trayecto de la implementación del nuevo sistema de justicia. Ahora lo que resta por presenciar es si esta segunda parte será mejor que la primera. Hasta el momento en CIDAC, pasado casi un mes de la reunión entre la SETEC y las organizaciones civiles especializadas en el tema de Reforma Penal, ya hemos tenido señales de respuesta a nuestra comunicación. Todo parece indicar que no se cumplirá nuevamente la sentencia del Quijote. El tiempo y la voluntad política nos darán la respuesta.

Códigos vemos,
transitorios no sabemos

CARLOS DE LA ROSA
SEPTIEMBRE 19, 2013

A finales del año pasado el tema de la unificación penal adquirió nuevos bríos en el debate público. Se contempló la posibilidad de contar no sólo con una codificación procesal unificada sino inclusive con un código penal sustantivo para todo el país. Mientras la idea del código sustantivo puede ser descartada (por el momento), el proyecto de una codificación procesal nacional está a nada de concretarse. El jueves 5 de septiembre el Senado realizó la declaratoria de reforma constitucional al artículo 73fracción XXI para facultar al Congreso a legislar en la materia; por ello es muy probable que antes de que concluya 2013 presenciemos la expedición de un Código Procesal Penal Único (CPPU).

Por ahora no entraremos al análisis de los contenidos del inminente CPPU y sus implicaciones (por ejemplo la manera en la que la homologación obligará a la reorganización institucional o requerirá nueva capacitación de los operadores), pues antes es necesario poner la lupa sobre un aspecto que parecería minúsculo pero que no debe pasar inadvertido: el artículo transitorio que determine el comienzo de su vigencia. La cosa es simple. Como veremos a continuación, el éxito del proyecto más relevante en materia penal del último siglo puede depender de un solo artículo relegado al final del código.

En el marco de la reforma penal hay quienes defienden la idea de la unificación argumentando que ésta podría funcionar per se como un catalizador de la implementación, pero vámonos con calma. Si hoy en día la reforma se encuentra atrasada, se debe en gran parte a la equivocada idea de que un plumazo en las leyes modificaría en automático la realidad. Algo es inevitable: con la promulgación de un CPPU coexistirán dos o más sistemas procesales en cada uno de los estados del país y en la Federación. El Código Federal de Procedimientos Penales y los códigos de las entidades vigentes (tanto los anteriores a la reforma, como los de corte acusatorio) seguirán rigiendo para todos los hechos ocurridos con anterioridad al comienzo de vigencia del CPPU y sus abrogaciones tendrán lugar hasta que se agoten todos sus procesos. ¿Qué significa esto? Que a partir de la entrada en vigor del CPPU, podrían operar de forma simultánea en todo el país ¡80 tipos de sistemas procesales penales!

Hasta ahora se tiene conocimiento de dos iniciativas de CPPU presentadas. La primera (Iniciativa A) presentada por la Senadora Arely Gómez y la segunda (Iniciativa B) presentada por la Senadora Cristina Díaz. A reserva de cuál de ellas pudiera llegar a promulgarse, lo que nos ocupa es enfocarnos en las alternativas que sus transitorios han establecido respecto a la entrada en vigor del código. De acuerdo con el transitorio de la iniciativa A, el inicio de vigencia se produciría de manera territorial; en el ámbito federal se daría de

forma progresiva en cuatro grupos de estados, comenzando en junio de 2014, enero de 2015, junio de 2015 y finalizando en enero de 2016. No queda claro cuál fue el criterio de categorización de las entidades, aunque parece que fue su avance en la implementación en el ámbito local. En cuanto al fuero estatal, la iniciativa establece que el código entraría en vigor a los 180 días siguientes a su publicación en el Diario oficial de la Federación (DOF) en aquellas entidades y regiones en las que ya se aplica un código de corte acusatorio, mientras que en el resto de las entidades y regiones su vigencia comenzaría de acuerdo con los plazos que ya tenían contemplados para lo que iba a ser su legislación local. Por su parte, la iniciativa B no le

dio muchas vueltas al asunto y estableció el inicio de vigencia en un solo momento para todo el país, a 120 días de su publicación en el DOF.

Propuesta de entrada en vigor del Código Procesal Penal para la República Mexicana (Código Único)*

Establecer plazos de forma arbitraria es una práctica poco prudente, pero común en el poder legislativo. Por ejemplo, aún no queda claro cuáles fueron las razones que decidieron fijar un plazo de 8 años para la implementación de la reforma penal de 2008. En el caso específico del CPPU, fijar el inicio de vigencia de forma discrecional y sin información podría distorsionar su objetivo

***Propuesta de entrada en vigor del Código Procesal Penal para la República Mexicana (Código Único)**

SISTEMAS JUDICIALES VIGENTES 2014 EN ENTIDADES FEDERATIVAS	CNNP	SISTEMAS JUDICIALES VIGENTES 2016
1 Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala	+1	2
2 Baja California Norte, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	+1	3
3 Nuevo León	+1	4
TOTAL		
49	+1	80

****Considera el número de entidades federativas en las que irá entrando en vigencia el Código Procesal Penal para la República Mexicana.***

y dificultar aún más el proceso de implementación al desenlazar un caos normativo. Como hemos visto, la coexistencia de procesos penales durante los siguientes años es inevitable. Hoy ya en 15 estados del país se tramitan casos bajo los términos de códigos acusatorios pero también, de forma paralela, se continúan procesos de asuntos rezagados del antiguo sistema. Al añadir un tercer código, algunos asuntos se continuarán tramitando en el sistema tradicional (por lo menos hasta que se agoten), otros en el sistema acusatorio local y los demás en el sistema acusatorio nacional.

Por ello lo más acertado sería idear una estrategia de transición al nuevo proceso que reduzca al mínimo los posibles efectos negativos del flamante código. ¿A que nos referimos? Evitar que el cumplimiento de metas de tinte político genere legislaciones al vapor y detenerse para analizar la información disponible en relación al estado actual de las entidades. Entre las variables que debería considerar un ejercicio de esta naturaleza se encuentran el número de casos en trámite por cada sistema procesal vigente (tradicional, mixto, acusatorio), la capacidad de respuesta del sistema para prever en cuánto tiempo se concluirá con los procesos rezagados e inclusive una proyección del número de asuntos esperados en los próximos años. La idea debe ser considerar la mayor cantidad de información antes de decidir. Para variar.

El paralelismo normativo que se

aproxima nos presenta un panorama complejo, el cual confrontado con las experiencias en el desempeño de la administración de justicia debería prender focos de alerta. Entre otras cosas, la coexistencia normativa obligará a los funcionarios de procuradurías, defensorías y poderes judiciales a ser capaces de tramitar asuntos en dos o más tipos de procesos de forma simultánea. Además se posibilitará a los individuos procesados bajo los términos de códigos anteriores a que presenten amparos buscando que se les apliquen los nuevos códigos argumentando la retroactividad de la ley en su beneficio. Lo que nos espera es, en gran parte, resultado de no haber planeado una reforma de forma integral desde el principio, en la cual las iniciativas de códigos unificados se hubieran presentado en paquete con la reforma constitucional. El reto ya está ahí y no se puede esquivar, sin embargo hay una enorme diferencia entre hacerle frente después de analizarlo y enfrentarlo sin la menor cautela. Vienen años de gran exigencia para el sistema de administración de justicia en el país y posiblemente lecciones de las cuales se debería aprender para no repetir errores que terminan siendo adjudicados al modelo de proceso penal, cuando en realidad son resultado de una política pública deficiente.

Los espejismos y espejitos de la cárcel

CARLOS DE LA ROSA Y PAULINA SÁNCHEZ
OCTUBRE 22, 2013

Es bien conocida por todos la problemática de las cárceles: las prácticas de corrupción, hacinamiento y violencia que se reproducen en el interior de la mayoría de ellas¹. Ante las evidencias, resulta imposible negar que los problemas han rebasado al sistema carcelario. Sin embargo, parece que hemos aceptado los costos de la prisión como un mal necesario con el cual algunos desafortunados están obligados a lidiar. El gran dilema es que mientras no exista un replanteamiento serio que evalúe qué es lo que pretendemos con la sanción penal y, en consecuencia, cuáles son los medios idóneos para lograrlo, cualquier *manita de gato* al sistema penitenciario será insuficiente.

En México se opera bajo la premisa de buscar la reinserción social del sentenciado por medio de la pena. Si ése es el objetivo, resulta grave que no exista aún desde el gobierno una reflexión seria para cuestionar si el uso y abuso de las penas privativas de libertad y de la prisión preventiva sea el medio idóneo para lograrlo. Lo peor es que la reinserción social continúa entendida en función de sus figuras predecesoras (la readaptación y regeneración del individuo), es decir, como un proceso con pretensiones de “transformar” el interior de las personas. Curioso que mientras en el ámbito procesal penal nos en-

contramos ante un intento de transitar hacia mecanismos de presunción de inocencia cuyo énfasis se coloca en *el acto*, a *contrario sensu*, la ejecución de sanciones continúe bajo una perspectiva *de autor* para la cual lo relevante es la personalidad del individuo. El ingreso y estancia de las personas en prisión se produce bajo una constante evaluación de su personalidad para determinar su “idoneidad” para vivir en sociedad, los tribunales pasan a ser “tribunales de virtudes”.

Si asumimos la reinserción social como el objetivo de las prisiones surge la dificultad de evaluar los resultados, ¿en qué momento el individuo se encuentra reinsertado? ¿Cuándo lo afirma el diagnóstico del psicólogo? ¿Basta con que no vuelva a delinquir o hace falta que consiga un trabajo? ¿Se trata de una situación jurídica o de una cualidad personal? La dificultad para evaluar al sistema parte de la falta de claridad en el concepto de reinserción. Este enigma debe resolverse en la legislación única en materia de ejecución penal, que habrá de expedirse de acuerdo con la reciente reforma constitucional en la materia.

Corregir el rumbo es urgente. Se corre el riesgo de aplicar paliativos o improvisar acciones que —en el mejor de los casos— no generen cambio alguno. **La Estrategia Penitenciaria 2008-2012** incluyó una serie de propuestas (homologación de normatividad, mejoras en infraestructura, carrera penitenciaria) en torno al mejoramiento de las condiciones en las cárceles, todas ellas necesarias pero insuficientes ya que no proponen cambios

verdaderos en el sistema. En este mismo sentido, se produjo la iniciativa presentada por el PVEM en 2010, por medio de la cual se propuso permitir la inversión particular en el ámbito de la construcción penitenciaria y en la administración general de los centros, incluidos los servicios de alimentos, higiene y salud.

La propuesta del PVEM es claro ejemplo de una medida que puede parecer acertada a primera vista, pero que esconde una serie de aristas que pueden resultar contraproducentes. En su defensa, se afirma que la colaboración de particulares contribuirá a mejorar la calidad de las condiciones carcelarias. Se argumenta que los particulares son más sensibles a sanciones económicas por su mal desempeño, que los funcionarios públicos sujetos a esquemas de rendición de cuentas tradicionales. Este argumento es muy debatible.

Por su parte, los argumentos en contra se elaboran en torno a la idea de que las reglas del mercado no son aplicables para el caso penitenciario. A partir del legítimo interés de los particulares por recuperar con creces su inversión, la función de la cárcel puede distorsionarse de forma irreparable. El dilema es sencillo, el Estado paga por cada interno y así el castigo se puede convertir en un negocio privado: más internos significa más ingresos. Existe el grave riesgo de que se quiera aumentar el número de presos (e ingresos) por medio de la criminalización de

nuevas conductas o el endurecimiento de las penas vigentes. Según el tipo de contrato, el gobierno podría quedar obligado a garantizar una tasa de ocupación (en Reino Unido es del 90%). Por si fuera poco, no resulta disparatado pensar que, bajo el interés de incrementar sus ganancias, se reduzcan costos en detrimento de la calidad de los servicios prestados. Al final, el pago por interno es fijo.

Las dudas en torno a este esquema se encuentran justificadas a partir de los sobrados ejemplos en la experiencia internacional. Por ejemplo, **en Chile y Reino Unido** existen evidencias de que los servicios que ofrecen a los internos se encuentran lejos del estándar esperado. **En Estados Unidos** se ha documentado la presión por parte de los inversionistas para legislar y criminalizar nuevas conductas. Dadas las implicaciones del tema, quizá sorprenda saber que la propuesta del PVEM fue aprobada y apenas el año pasado el ex presidente Calderón inauguró dos CEFERESOS bajo este esquema y otro más ha comenzado a operar este año. La CNDH recientemente **ha evidenciado los problemas del modelo.**

Construir más prisiones está lejos de ser la opción adecuada de política pública y, a pesar de ello, es la más común. Esta respuesta fácil evita al gobierno abordar soluciones alternativas, las cuales requieren un debate profundo sobre el delito y sus consecuencias, como la apuesta por una política de derecho penal mínimo que descongestione el sistema y que

haga de la cárcel la última opción. **Siempre resultará más sencillo construir prisiones que entablar una comunicación entre los poderes** para redirigir y homologar el acercamiento del Estado hacia las manifestaciones delictivas, tanto en la prevención y la persecución, como en la impartición de justicia y la ejecución de la pena anticipada de prisión preventiva y de las sanciones penales.

La ausencia de una política criminal que comience por definir para qué y cómo sancionamos, ha ejercido una enorme presión en las cárceles. El Estado tiene pocos incentivos para promover penas no privativas de libertad, a expensas de presentarse como laxo en la persecución de los delitos; tema muy sensible en el contexto de seguridad pública del país. Un primer paso para virar el rumbo consistiría en modificar la idea que se tiene de la persona interna. Dejar de verla como un objeto de tratamiento o corrección, y asumirla como sujeto de derechos y obligaciones cuya reclusión debe producirse bajo un estricto respeto a la dignidad humana, la no discriminación y el principio de debido proceso (*Observations by the SPT concerning the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*). Quizá si se comienza por garantizar la ejecución penal bajo dichas condiciones se logre un mayor desarrollo en el interno que con aproximaciones terapéuticas tipo “Naranja Mecánica”.

¹ Como muestra basta recordar algunas de las cifras que recientemente presentó México Evalúa: en el país hay una reincidencia de 15.5% y aproximadamente 242 mil 754 personas se encuentran privadas de su libertad, lo que implica 124.3% de sobrepoblación.

Lo que no sabemos de nuestro sistema penal

PAULINA SÁNCHEZ Y CARLOS DE LA ROSA
DICIEMBRE 3, 2013

Desde la aprobación de la reforma constitucional de 2008, el Congreso de la Unión ha asignado un total de \$2, 268, 852, 538.00 como apoyo para las entidades federativas en el proceso de transición del antiguo tradicional sistema penal mixto hacia el sistema acusatorio. Sin embargo, ¿sabemos en qué y cómo se ha invertido dicha cantidad de dinero? O ¿cuál es el grado de avance en cada una de las entidades del país? A menos de tres años de junio de 2016 (la fecha límite para concluir el proceso de transformación), el conocimiento sobre los avances de la reforma penal por parte de la sociedad civil continúa siendo limitado y carente de instrumentos que le permitan dar seguimiento a las acciones de las diversas instituciones involucradas.

Es por eso que en CIDAC hemos desarrollado una metodología independiente capaz de analizar no sólo la cantidad de las acciones ejecutadas por las entidades y la Federación, sino también la gestión de calidad de dichas acciones de acuerdo a estándares nacionales e internacionales. Dicho instrumento tiene como pretensión principal abonar a la comprensión del complejo proceso de transformación desde una perspectiva social. Partimos de la base de que todos somos potenciales usuarios del sistema y por ello

es fundamental que estemos al pendiente de una reforma que ha prometido modificar, de forma radical, la justicia penal en México.

Por medio de la aplicación de la metodología mencionada, nos fue posible identificar una serie de hechos significativos –tanto malas como buenas prácticas– en el ámbito local y federal, que se han integrado en el reporte “Hallazgos sobre los avances del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal”. A continuación, se enlistan sólo algunos de los hallazgos más relevantes:

- Los planes de implementación son documentos poco utilizados, y por lo tanto desactualizados, y en otros casos inexistentes.
- La falta de información completa, comparable y actualizada dificulta una toma de decisiones que garantice –en mayor medida– el uso óptimo de los recursos disponibles.
- Los artículos transitorios –que determinan el proceso de transición entre sistemas– no se basan en un conocimiento previo de la situación real de cada entidad. De los 16 estados que operan el nuevo sistema de justicia penal sólo en Chihuahua y Estado de México no se retrasó el calendario original de inicio.
- Las instituciones están implementando el nuevo sistema a distintos ritmos y con diferente calidad, lo cual provoca asimetrías institucionales que se reflejan en la utilización de los recursos financieros, además de que no existen

mecanismos de evaluación para medir el avance homogéneo de instituciones ni el impacto de la inversión.

- Existe una gran divergencia en la adopción de los principios del proceso penal acusatorio en las distintas leyes y aún cuando se han modificado las leyes ello no garantiza la transformación en los procesos de trabajo al interior de las instituciones.
- Durante el periodo 2010-2013, Chihuahua ha sido la entidad que más recursos ha asignado al sistema de justicia penal en relación con su presupuesto total: 7.2%. Por lo contrario, Puebla es la entidad que menos ha destinado con el 1.8% de su presupuesto total.

Ranking de Condiciones de la implementación

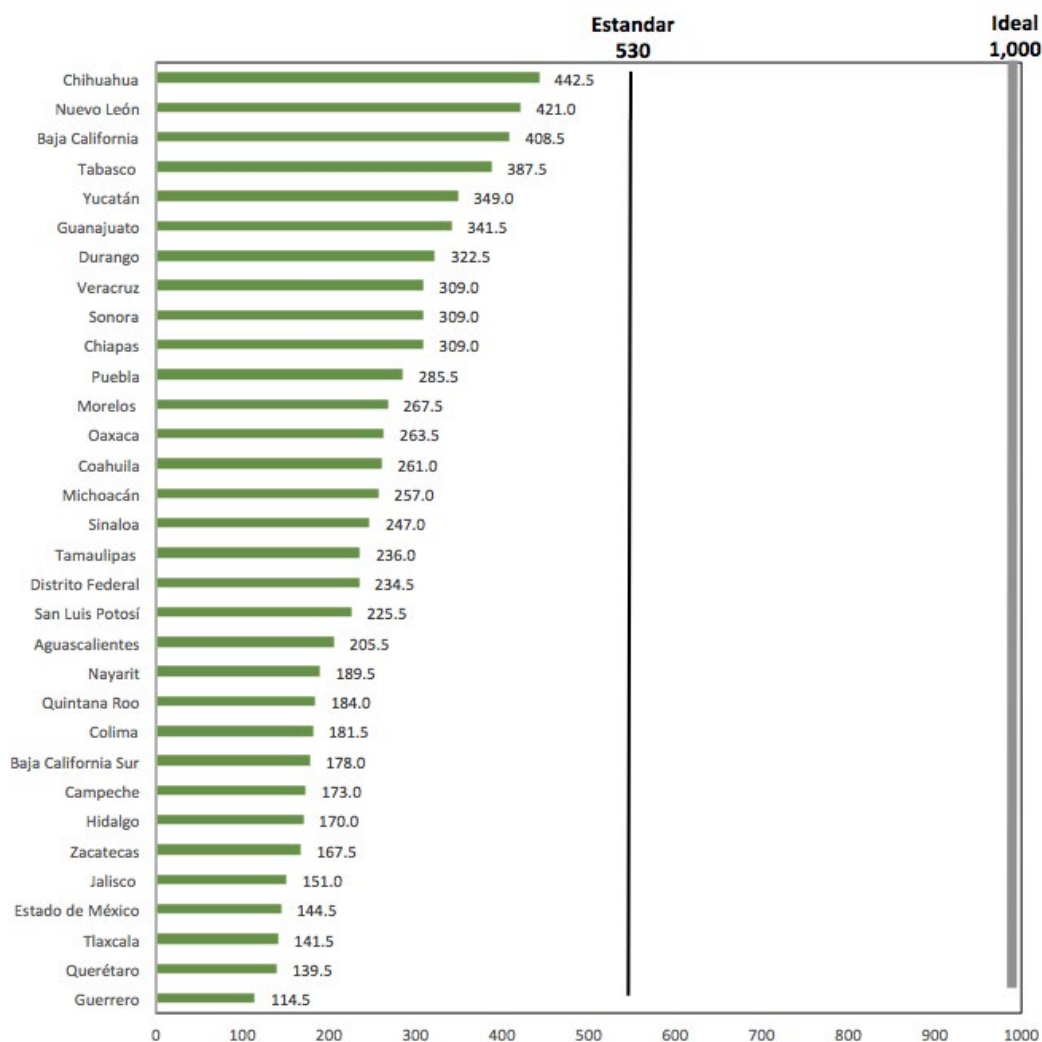
Con base en la metodología desarrollada por CIDAC, se realizó un ranking de las entidades federativas en función a las condiciones de la implementación. Las condiciones describen la calidad del proceso de implementación y un buen desempeño en este ámbito debería asegurar una correcta operación.

***Representación gráfica de la clasificación de las entidades federativas en función del avance observado a octubre de 2013**

Como se puede apreciar, Chihuahua, Nuevo León, Baja California, Tabasco, Yucatán y Guanajuato son las entidades con una mejor calidad en el proceso de implementación. Por lo contrario, Guerrero, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México, Jalisco y Zacatecas presentaron las condiciones mas deficientes en la fase de implementación, por lo que presentan importantes áreas de oportunidad. Cabe señalar que se mide más que la sola entrada en vigor y se enfatiza en el desarrollo y formalización de aquellas acciones que posibilitan no sólo implementar sino también, de forma eventual, perfeccionar una política pública. Por dicho motivo una entidad que ya opera puede resultar rezagada respecto a otras que se encuentran aún por iniciar en algún territorio o delito.

A pesar de que cada vez estamos más cerca del fin del plazo constitucional establecido para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, la reforma no ha sido una prioridad en la agenda pública. El año 2014 presenta una nueva oportunidad, sobre todo una vez que se ha aprobado un presupuesto de \$5, 976, 400.00 para impulsar la reforma. A tres años de que venza el plazo constitucional, es momento de profundizar en la transformación del sistema de justicia penal y poner atención no sólo en la “cantidad” sino también en la “calidad” de la implementación, corregir las deficiencias y replicar las buenas prácticas. Lo importante es evitar que llegemos a 2016 con instituciones operando bajo las viejas prácticas pero con nuevos nombres.

Representación gráfica de la clasificación de las entidades federativas en función del avance observado a octubre de 2013



El falso debate entre derechos y seguridad

CARLOS DE LA ROSA
ENERO 28, 2014

El constante incremento en los niveles de inseguridad ha ocasionado que cada vez un mayor número de personas se pronuncien por una **“mano más dura”** por parte del Estado. Dentro de este grupo existe una amplia y arraigada creencia que afirma que dichas demandas son inalcanzables si la autoridad no cuenta con mayores facultades –entiéndase discrecionalidad- para conseguir las. De acuerdo con esta postura, la persecución eficaz del delito no es compatible con el respeto de los derechos humanos, los cuales representan un lastre a favor de los delincuentes. La reciente discusión en la Corte sobre la geolocalización es un buen ejemplo de cómo algunos entienden la protección de derechos humanos como una innecesaria “burocratización”.

Esta **falsa disyuntiva** en el derecho penal mexicano tiene un importante punto de referencia en el 2008. En dicho año se aprobó la reforma más ambiciosa en materia penal desde que la Constitución de 1917 fuera promulgada. Como todo en México, dicha reforma no estuvo exenta de contradicciones: Por una parte, la reforma pretende transitar hacia un sistema penal acusatorio que garantice la protección de derechos tanto de víctimas como de procesados y, por

otra (quizá menos publicitada), se introdujo un régimen de excepción que puede enmarcarse dentro de lo que se conoce como ***derecho penal del enemigo***. Este tipo de derecho se refiere a la tendencia político-criminal que sostiene que el castigo efectivo de determinados delitos se encuentra supeditado a la disminución –cuando no suspensión- de los derechos humanos de los imputados.

El *derecho penal del enemigo* no es algo nuevo, sus orígenes se remontan a los años ochenta, pero en la última década (sobre todo a partir de los acontecimientos de terrorismo internacional) ha adquirido un nuevo impulso que lo presenta como **alternativa viable** para enfrentar los desafíos que el derecho penal “tradicional” ha sido incapaz de resolver. En México se introdujo como el instrumento necesario para disminuir la ola de violencia que crece desde mediados de la década pasada; en específico, la reforma incluyó una serie de **disposiciones dirigidas a la persecución de la delincuencia organizada en detrimento de los derechos procesales de los imputados**. Como su nombre lo indica, el derecho penal del enemigo impone una visión maniquea que divide a los individuos entre los “amigos”, quienes pueden ser sujetos de un derecho procesal garantista y los otros –los enemigos-, aquellos que por su calidad requieren un trato “especial”.

La Constitución atribuye este régimen a los casos de delincuencia organizada, que a su vez define como la organización de tres o

más personas para cometer delitos de forma permanente o reiterada (en principio **la Constitución no debería tipificar delitos**). Se trata de una definición laxa que compete desarrollar a la **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada** (LFCDO). Esta, por su parte, incluye un catálogo de los delitos considerados de delincuencia organizada que van desde el terrorismo y narcotráfico hasta la falsificación de moneda. Un primer riesgo de este régimen de excepción consiste en que no existen delitos de “enemigos” por antonomasia, por ello una modificación de la LFCDO, condicionada a una mayoría simple en el Congreso, **podría incluir cualquier tipo de conducta en el catálogo de delitos de delincuencia organizada**. Por otra parte, es grave que la tipificación de la delincuencia organizada se refiera al mero hecho de la asociación, al simple acuerdo.

Aunque se niegue, **el derecho penal del enemigo asume que un sistema garantista entorpece la actuación de la autoridad**. Entre las disposiciones que integran este régimen en el caso mexicano se encuentran aquellas que establecen plazos de detención excepcionales. Por ejemplo, mientras a un delincuente “ordinario” se le puede detener hasta 48 horas, en el régimen de excepción del “enemigo” este plazo se extiende hasta 96 horas; la ampliación queda a discrecionalidad de la autoridad investigadora. Asimismo, se constitucionalizó el arraigo que permite una detención de hasta 80 días sin que medie acusación formal. Además se restrin-

gen las comunicaciones de los imputados con terceros durante el proceso y se les impide el derecho de purgar sentencias en centros penitenciarios cercanos a su domicilio. Por último, de forma taxativa se estableció la prohibición para los procesados de gozar de libertad bajo caución ya que se ordena la prisión preventiva oficiosamente, en lo que constituye una flagrante violación a la presunción de inocencia.

Sin embargo, **probablemente lo más grave sea que todo lo anterior se aplica sin que exista declaración alguna de culpabilidad por parte de autoridad judicial**. El *derecho penal del enemigo* se dedica a etiquetar de forma apriorística a las personas entre delincuentes “ordinarios” y “enemigos” del Estado, y deriva graves consecuencias de esa clasificación arbitraria. Cualquier ciudadano puede ser sujeto de un proceso excepcional en el cual —con sus derechos procesales reducidos— deberá probar que nunca debió ser sujeto de dicho régimen. Desde mi perspectiva, eso *per se* constituye un castigo sin sentencia, a lo que cabría preguntar ¿Y la presunción de inocencia? Bien gracias.

La supuesta “idoneidad” con la cual se vendió la introducción del *derecho penal del enemigo* en el sistema penal mexicano aún no ha sido probada. A casi seis años de su aparición no existen evidencias que comprueben que esté dando los resultados esperados; por lo contrario, lo que claramente existe es un **reconocimiento de sus abusos**. El mismo Procurador Jesús Murillo Karam, al inicio de

su gestión, afirmó que de los 4 mil arraigos efectuados durante la administración anterior sólo en 120 casos se ejerció acción penal. Eso significa que el 97% de los actos de molestia terminaron con un tradicional “Usted disculpe”. No olvidemos lo que implican 80 días de reclusión injustificada, ¿cuántos de los detenidos perdieron su empleo? ¿Cuántos otros fueron estigmatizados en su comunidad? ¿Cuántos recursos se gastaron para no ejercer acción penal?

Como casi siempre, México es un país lleno de incongruencias y el sistema de justicia penal no es la excepción. Por una parte se acertó en rediseñar un proceso penal que era anquilosado y abusivo, sin embargo se decidió que éste sólo aplicara para delitos “ordinarios” y, por otro lado, se permitió una **restricción de derechos cuestionable** en pos del combate a la delincuencia organizada. Esta contradicción plantea una serie de interesantes preguntas, ¿pueden coexistir dos sistemas antagónicos? De entrada, el hecho de que el *derecho penal del enemigo* haya sido constitucionalizado dificulta las posibilidades de impugnarlo por medio de los controles constitucionales tradicionales. En este sentido, ¿es necesario eliminar el régimen de excepción, o sólo basta con asegurar los controles suficientes en las leyes secundarias para evitar abusos?

Aunque el régimen de excepción se encuentra legitimado por una auténtica demanda ciudadana, es importante analizar

en dónde estriba el problema, si en el uso de las facultades de la autoridad o en las limitaciones de las mismas. Es decir, ¿la autoridad realmente no contaba con las facultades necesarias o más bien nunca hizo un uso adecuado de aquellas de las que disponía? Si se trata del segundo caso, la introducción del régimen de excepción no es más que el reconocimiento de un fracaso y, lo que es más grave, se le intenta resolver por medio del refuerzo de una lógica inquisitiva (el modelo que precisamente se está intentando abandonar). En el contexto de violencia en el cual nos encontramos atrapados es de esperarse que más de uno simpatice con el **derecho penal del enemigo**, sobre todo porque se presenta como la única alternativa. A quienes sostienen esta postura cabría preguntarles ¿a cuánto estamos dispuestos a renunciar por recuperar la paz? A mi parecer son varios los cambios legales, justificados por la inseguridad, de los que no tardaremos mucho en arrepentirnos.

Investigación en el proceso penal, ¿para qué?

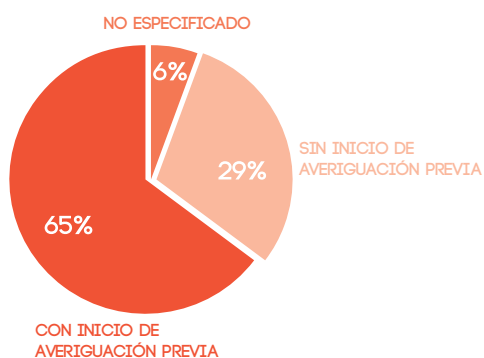
PAULINA SÁNCHEZ
FEBRERO 25, 2014

Recientemente, **Amnistía Internacional** documentó un caso en el que a través de golpes, descargas eléctricas y amenazas, una persona se responsabilizó en un interrogatorio videograbado de la muerte de 15 jóvenes ocurrida en 2010 en Villas de Salvacar, Chihuahua¹. Este video, en el que estaban presentes un agente del ministerio público y un defensor penal, fue aceptado por un tribunal como evidencia válida para fundamentar la sentencia de uno de los delitos que mayor atención ha recibido de la opinión pública en los últimos años, por la magnitud del daño social causado. En este caso, las irregularidades y la constante vulneración del **debido proceso** fueron tan apabullantes y contundentes, que los ministros de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) determinaron la liberación del acusado después de tres años en prisión preventiva. Es importante destacar que **el fallo de la SCJN no se posiciona sobre la responsabilidad o no del inculpado, sino sobre la poca confiabilidad y la ausencia de profesionalismo en el proceso de investigación llevado a cabo por las autoridades.**

Por desgracia, ese tipo de prácticas no son excepcionales en el sistema penal mexicano. La mala capacidad probatoria de los

ministerios públicos y de los policías de investigación ha encontrado en la opacidad y hermetismo del sistema mixto o inquisitorio un ambiente favorable en el que se prioriza la productividad, entendida como número de consignaciones, y no la calidad de las actuaciones procesales, generando incentivos a no profesionalizar la labor. Un Estado que tolera que se transite todo el proceso penal hasta llegar a la sentencia sin la necesidad de presentar pruebas convincentes, científicas y bien allegadas no solo niega justicia a la víctima y viola las garantías del procesado, sino que deja impune un delito, fomentando el sentimiento de inseguridad, vulnerabilidad y desconfianza hacia las autoridades. En materia de justicia, en un país en donde sólo el 12.2% de los delitos se denuncian, la desconfianza y la impunidad tienen una relación directa, ya que la gente evita acudir a las instituciones principalmente porque no pasa nada o no confía en que algo bueno suceda con denunciar. Por ello, mejorar las capacidades de investigación resulta una tarea urgente para perseguir de manera eficiente los delitos, recuperar la confianza en la sociedad y de alguna forma incentivar la denuncia.

Según la ENVIPE solo 12.2% de los delitos se denuncian, de ellos:



7.9% Del total de los delitos (denunciados y no denunciados) terminaron con el inicio de una averiguación previa

La investigación es el principio del proceso de procuración de justicia y su fracaso no puede remontarse o subsanarse en las etapas posteriores de la resolución de un caso, además de que compromete seriamente la actuación de todos los operadores sin importar el tipo de sistema penal bajo el que se litigue. Sin embargo, en un proceso de corte acusatorio como el establecido en la reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008 y en el recién aprobado **Código Nacional de Procedimientos Penales** (CNPP), una investigación de calidad es fundamental para aplicar los criterios de oportunidad o, de ser necesario, judicializar un caso.

En el sistema penal acusatorio se estipula que todos los sujetos involucrados en el proceso penal reciban la prueba de forma directa, simultánea y sin alteraciones que pongan en duda su veracidad y por tanto comprometan la valoración del juez. Para cumplir con este nivel probatorio, **en la ley se estableció que se debe generar una investigación científica y profesional** por medio de un esquema en el que la policía tiene autonomía técnica y funcional para investigar delitos bajo la conducción jurídica del ministerio público, además de los principios y tiempos a los que debe apegarse estrictamente este proceso. No obstante, en los códigos procesales o los instrumentos legales no se reglamenta cómo debe realizarse una buena investigación policial o cuáles son las herramientas que garantizan una buena coordinación entre corporaciones, lo cual es por demás correcto. Es decir, **no existe un manual o una serie de pasos para lograr satisfactoriamente la tarea** y, eventualmente, el buen desarrollo de la misma corresponde más a la experiencia, las habilidades profesionales de los que la realizan y las capacidades institucionales con las que cuentan las instituciones.

Si bien en la normatividad queda establecido el mandato de investigar de forma propia, es aún facultad de las instituciones federales y locales hacer el diseño institucional y reglamentario para implementar estos principios. En un intento de satisfacer este condicionante, la Procuraduría General de la República (PGR) unificó en 2013 bajo la **Agencia de**

Investigación Criminal a la **Policía Federal Ministerial** (antes Agencia Federal de Investigaciones), la **Coordinación General de Servicios Periciales** y el **Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia**. A nivel local o estatal, en algunas entidades federativas como Chihuahua y Yucatán también se pretendieron agilizar y fortalecer los mecanismos operativos y de inteligencia mediante la condensación de funciones en una sola institución o Fiscalía. No obstante, estos esfuerzos no han mostrado ser más exitosos que otros realizados anteriormente ni en cuanto a calidad del proceso o el nivel de denuncia. Para que un diseño eficiente de investigación funcione a nivel institucional, es necesario contar con un excelente esquema de coordinación entre la policía de investigación y los ministerios públicos o fiscales, acompañado de procedimientos simples, formalizados y ágiles, una capacitación rigurosa, además de un cuerpo de peritos y criminalistas especializados. Sólo de esta forma podrán, tanto la policía de investigación como el ministerio público, desempeñar su rol con independencia y calidad, pero bajo un contexto de colaboración efectiva.

¿Qué hace la policía de investigación en ese rubro que no puede hacer alguien más?

Regularmente se piensa que los protagonistas del sistema de justicia son los jueces,

ministerios públicos y defensores, dejando de lado a la policía. Sin embargo, los cuerpos de seguridad desempeñan un rol crucial, pues tienen información de primera mano sobre el hecho probablemente delictivo y **lo que la policía no haga de forma correcta representa un costo de oportunidad** en distintos niveles que difícilmente puede ser reparado.

Idealmente, la policía interviene en tres tipos de escenarios. En el primero de ellos, sin necesidad de control del ministerio público, recopila información para realizar una hipótesis delictiva cuando a través de sus actividades regulares tenga la sospecha de que pueden estar ocurriendo acciones que representan un delito. En este caso, ninguna otra autoridad goza de la oportunidad que las funciones de vigilancia diaria de la policía le otorgan para ese tipo de actividades. Otro escenario de actuación se presenta cuando ya ocurrió un hecho que posiblemente constituye un delito; en este caso, a través de habilidades técnicas y científicas en diferentes ciencias, la policía debe poder extraer de los hechos información que permita fortalecer la hipótesis del caso. **En un sistema de justicia que busca sustituir la confesión por elementos probatorios objetivos y científicos, el tiempo es un elemento de valor indeterminado, pues conforme transcurre, la evidencia se pierde o deteriora.** Y cuando no se tiene un imputado conocido, la oportuna recopilación y conservación de evidencia puede convertirse, eventualmente, en una prueba que correlacione al hecho y la víctima con el

imputado. Finalmente, si se tiene a un probable responsable, la policía puede aportar a la teoría del caso elementos que le permitan al ministerio público relacionar en elementos probatorios elementos para vincular al imputado con el delito y realizar la imputación formal, abrir una carpeta de investigación, buscar salidas alternas al proceso o fundar la acusación.

¿Qué hace el ministerio público o fiscal que no puede hacer alguien más?

Por su parte, el ministerio público cumple dos funciones principales en el proceso de investigación de los hechos, pues antes de iniciar formalmente un proceso penal, vigila y controla que las actuaciones de la policía se apeguen a derecho a la vez que orienta la investigación independiente de la policía. Y a partir del informe de la policía de investigación, el ministerio público determina si hay elementos que permitan sostener la existencia de un caso de tipo penal y si es conveniente continuar con la etapa de investigación procesal, o bien abstenerse de investigar, archivar, sobreseer o desestimar el caso.

Aun cuando la función del ministerio público debe limitarse a dirigir y controlar durante la etapa de investigación preliminar, es necesaria una óptima comunicación con la policía de investigación para que las acciones se orienten a producir y recopilar información valiosa que le permitan, eventualmente, tomar decisiones jurisdiccionales con amplia certidum-

bre y, en su caso, orientar la teoría del caso durante el proceso penal formalizado.

En conclusión, los **esfuerzos legislativos** que resultan en normatividad más adecuada a los parámetros procesales de un Estado moderno y democrático son necesarios pero no suficientes. Se requiere que la Federación y las entidades federativas materialicen estos principios y que, a la vez, alcancen un equilibrio entre independencia, calidad y colaboración. No es una tarea sencilla, pues plasmar esto en el modelo de trabajo de cada institución requiere un rediseño en la organización interna de las policías y órganos de procuración, un cambio de mentalidad en los operadores, además del fortalecimiento de las capacidades necesarias mediante la capacitación y diseño de perfiles adecuados.

¹[http://amnistia.org.mx/publico/tortura/24106312_ext%20\(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME\)%20\(1\).pdf](http://amnistia.org.mx/publico/tortura/24106312_ext%20(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME)%20(1).pdf)

Código Nacional de Procedimientos
Penales: necesario pero insuficiente

PAULINA SÁNCHEZ ROMÁN Y CARLOS DE LA ROSA
MARZO 11, 2014

La promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) es una noticia positiva para el fortalecimiento del sistema de justicia en México. A partir de su entrada en vigor se homologará la materia procesal penal en las 32 entidades federativas y la Federación de acuerdo con los principios del sistema penal acusatorio establecido en la reforma constitucional de 2008.

Sin embargo, la promulgación del Código no debe hacernos perder la perspectiva en relación con el enorme reto que queda por delante en el país. La cuenta regresiva ha comenzado: **quedan 27 meses para junio de 2016, la fecha establecida como límite para la implementación del nuevo sistema de justicia.** Si bien el Código representa una herramienta con un enorme potencial para beneficiar a la sociedad, es aún insuficiente y, lo que es peor, corre el riesgo de no lograr los objetivos esperados si no se acompaña de una serie de acciones que propicien su adecuada implementación.

Alejémonos un momento de los discursos triunfalistas y veamos las cosas en su adecuada proporción. El Código nacional es un paso en la dirección correcta pero sólo es el primero de muchos pasos y no sobra mencionar que se dio tarde. De entrada, el Código sólo contribuirá a mejorar el acceso

a la justicia de los mexicanos si se atienden, de forma oportuna y correcta, la serie de problematizaciones que se describen a continuación:

Armonización legislativa

A partir del 5 de marzo, fecha en la cual se publicó el Código en el Diario Oficial de la Federación, las entidades federativas cuentan con 260 días naturales para realizar los ajustes necesarios en sus legislaciones locales con el objetivo de armonizarlas con los contenidos del Código. Ello significa que para mediados de noviembre del año en curso todas las entidades debieran haber revisado, discutido y modificado sus leyes locales para responder a las necesidades del nuevo sistema procesal penal.

Lo anterior significa que las entidades deberán realizar cambios –por lo menos- en las siguientes normatividades:

Avance de las entidades federativas en la legislación complementarias

LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA	ENTIDADES QUE YA HAN REALIZADO CAMBIOS
Constitución estatal	28
Código Penal Local	21
Ley Orgánica de la PGJ	20
Ley Orgánica del PJ	22
Ley de la Defensoría Pública	24
Ley de Seguridad Pública	17
Ley de medidas cautelares	3

Recordemos que los cambios mencionados se produjeron en función de sus códigos procesales locales y ahora será necesario revisar de nuevo toda la normatividad para determinar cuál necesita ser modificado de nueva cuenta. La tarea no es sencilla y el tiempo ha empezado a correr.

Al respecto, es oportuno señalar que la reforma a la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión a legislar no sólo en materia procesal penal (como ya lo ha hecho) sino que le obliga a elaborar una Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y una Ley Nacional en Materia de Ejecución de Sanciones Penales. Estas últimas dos leyes continúan como proyectos en el Congreso y no hay fecha definida y concreta para su publicación.

El escenario óptimo sería que el Congreso de la Unión legisle a la brevedad las dos leyes nacionales faltantes. Esto para que las entidades cuenten con los insumos necesarios para realizar modificaciones a sus legislaciones locales desde una perspectiva integral y sistémica de todos los ámbitos del sistema de administración de justicia. Recordemos que el sistema de justicia penal no se agota con el juicio oral, sino que sus alcances incluyen los mecanismos de resolución de conflictos alternos y también la ejecución de las sentencias.

Si las leyes nacionales mencionadas no son legisladas a la brevedad, las legislaturas se

verán en la necesidad de cumplir con el plazo de 260 días con miras únicamente en el Código Nacional. Posteriormente se verán obligados a modificar de nueva cuenta sus leyes para ajustarlas a los contenidos de la ley nacional de justicia alternativa y la ley nacional de ejecución de sanciones penales. Por cierto, a diferencia de las modificaciones en las legislaciones locales, la promulgación de las leyes nacionales no está sujeto a un plazo perentorio.

Simultaneidad de sistemas procesales

Como ya habíamos anunciado en un texto previo, la entrada en vigor del Código Nacional implicará una inevitable simultaneidad de sistemas procesales operando. En este sentido, las entidades más afectadas serán aquellas que van más avanzadas en sus procesos de implementación del sistema procesal acusatorio. Los códigos locales seguirán rigiendo los procesos anteriores a la entrada en vigor del Código Nacional hasta que éstos se agoten.

Por ello aquellas entidades que ya cuentan con un código local de tipo acusatorio tendrán por lo menos tres sistemas procesales operando de forma simultánea. El caso más problemático será Nuevo León, pues para 2016 estará operando cuatro sistemas procesales distintos. En otras 14 entidades se aplicarán tres sistemas y en el resto (17 entidades) operarán sólo el sistema tradicional y el sistema establecido por el Código Nacional:

Simultaneidad de sistemas procesales con la entrada en vigor del CNPP

SISTEMAS	ENTIDADES FEDERATIVAS
2	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala
3	Baja California Norte, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas
4	Nuevo León

Adecuación operativa

Los contenidos del Código Nacional requieren del desarrollo de instancias institucionales específicas para operar de forma adecuada. Por ejemplo los servicios previos al juicio –encargados de brindar información al juez para decidir la idoneidad de una medida cautelar–, las unidades de servicios periciales, así como un cuerpo especializado de policías con capacidades para procesar delitos en tanto se desarrollan dichas competencias en el resto de las corporaciones policiacas.

Estos cambios no solo requieren ajustes normativos sino reorganizaciones institucionales y desarrollo de competencias en el personal. Por ello es fundamental que en principio se desarrollen los canales de comunicación necesarios entre las instituciones operadoras del sistema de justicia penal y los Congresos locales que propicien que el establecimiento de la fecha de entrada en vigencia del nuevo código sea congruente con el grado de desarrollo de las instituciones.

De no hacerlo de esta forma la correcta operación del CNPP puede verse comprometida.

Determinar la forma y fecha de entrada en vigencia del CNPP compete a las entidades y por ello es tan importante que atiendan de forma oportuna la serie de desafíos planteados. La adecuada atención de estos puntos les permitirá idear una estrategia de transición mucho más ordenada que reduzca al mínimo los posibles obstáculos que plantea la homologación de la materia procesal en el ámbito nacional. De ahí resulta importantísimo que dicha estrategia parta de un conocimiento real de las condiciones de su entidad. En específico de aquella información que permita proyectar cargas de trabajo y estimar el personal necesario para gestionar los asuntos en los distintos sistemas procesales y prever los plazos para el cierre de los sistemas anteriores.

Para lo cual, la toma de decisiones informada es fundamental para maximizar esfuerzos y recursos, sobre todo si –como mencionamos al principio– consideramos que la cuenta regresiva ha comenzado. El potencial del Código Nacional sólo se materializará si se acompaña de una previa armonización de las legislaciones complementarias y modificaciones al interior de las instituciones.

El año 2016 está cada vez más cerca y la experiencia hace evidente que el mayor reto de esta serie de esfuerzos consiste en trasladar lo establecido en las leyes a las instituciones

y sus funcionarios para que tengan consecuencias reales en la gente. Finalmente, cualquier norma es sólo un primer esfuerzo que requiere una serie de acciones y cambios para concretarse. El verdadero éxito de la reforma constitucional de 2008, del CNPP y de toda la política pública que los acompaña será modificar la percepción que la ciudadanía tiene sobre las instituciones de justicia. Además, consistirá en cambiar concepciones erróneas como que el respeto al debido proceso genera impunidad, la venganza es justicia o los derechos humanos del imputado sólo se alcanzan en detrimento de los de la víctima. Estos son también los grandes pendientes de la reforma de 2008 y poco más de dos años parece poco tiempo para lograrlos.

Tres mitos de la relación entre justicia y seguridad

PAULINA SÁNCHEZ ROMÁN

ABRIL 10, 2014

Transformar y modernizar el **sistema de procuración y administración de justicia** es una de las tareas encaminadas a preservar y fortalecer el **Estado de Derecho**, junto con el combate a la impunidad y el mejoramiento de la seguridad pública. Esta complementariedad se reflejó en la reforma en materia de seguridad y justicia publicada en 2008, mediante la cual no sólo se legisló para transformar el **sistema penal mexicano** sino que también se aprobó, entre otras cosas, la facultad exclusiva de la federación para emitir leyes en materia de delincuencia organizada y acciones encaminadas al fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo mismo sucede en la política pública de Seguridad y Procuración de Justicia del actual gobierno federal, pues en su estrategia programática se aborda el tema de manera integral a través de diez diferentes líneas de acción, algunas de ellas transversales. Mismas que están enfocadas a prevenir el delito, mejorar el sistema de justicia penal, fortalecer las instituciones e involucrar a la ciudadanía.

Dado que la reforma al sistema de justicia penal en México está relacionada desde su comienzo con el aparato de seguridad pública, es necesario establecer claramente cuáles son los puntos de intersección entre ambas y cuáles son los resultados que son adecuados

demandar a cada política. Hablar de seguridad y de justicia de forma aislada fomenta la aparición de mitos y evasión de responsabilidades a través de acusaciones, pues al carecer de la problemática completa es posible no dimensionar adecuadamente la esfera de acción de cada institución. Con el objetivo de contribuir al debate, en este texto se aclararán algunos de los mitos o confusiones más comunes que relacionan los efectos de la justicia, la seguridad y la impunidad.

Mito 1: Los delitos que se denuncian y no terminan en sentencia son impunidad

En México existe un grave problema de impunidad en materia penal. Según los datos de la más reciente **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública** (ENVIPE) realizada por el INEGI, en 2012 se cometieron 27, 769,447 delitos del fuero común y únicamente se denunció el 12.2%. Técnicamente, el 87.1% de los probables hechos delictivos restantes no fueron conocidos por una autoridad y, posiblemente, quedaron impunes. Aquí es necesario hacer énfasis en la palabra probable, pues no necesariamente cada denuncia constituye efectivamente un delito. De hecho, una de las tareas más importantes de las instituciones de procuración de justicia consiste en realizar un análisis de los elementos que componen las denuncias para verificar que los hechos efectivamente tienen las características mínimas de un delito y que además hay elementos suficientes para su persecución¹.

Si no todos los hechos que se denuncian son efectivamente un delito, mucho menos aquellos que no derivan en una averiguación previa, carpeta de investigación o sentencia. En este caso es necesario señalar que **INEGI reporta una cifra negra más alta (92.1%)** porque la construye a partir “del número de delitos no denunciados o que no derivaron en una averiguación previa”. Como ya se mencionó, en algunos casos no hay elementos para dar continuidad a una denuncia y, más aún, si estas condiciones existieran, la ausencia de una carpeta de investigación (concepto equivalente a averiguación previa en más de la mitad del país) no necesariamente significa que la conducta delictiva se haya quedado sin consecuencias. En México se han invertido incontables recursos para implementar mecanismos alternos de solución de conflictos en materia penal cuya lógica es generar justicia a partir de la restitución del daño y no necesariamente del castigo o pena. Por otra parte, también esta forma alterna de justicia tienen por objetivo evitar que se sature el sistema de procuración e impartición de justicia sin que las conductas delictivas queden impunes, digamos que la pena es pagar o resarcir el daño.

Es contradictorio exigir un sistema de justicia moderno y a la vez considerar impunidad todo hecho que no se investiga o sentencia. Un sistema de justicia moderno alcanza la eficiencia no sólo cuando racionaliza la carga de trabajo sino cuando es además capaz de diversificar su respuesta y ofrecer soluciones

alternas que sean socialmente útiles².

Mito 2: Si la incidencia delictiva no disminuye el sistema de justicia ha fracasado

La criminalidad es un fenómeno social complejo que se compone de muchos factores y cuya solución no puede ser atribuida a una sola esfera del quehacer público. Pero si mejora el sistema de procuración e impartición de justicia, definitivamente, se puede esperar un efecto sobre la estadística delictiva, más no un descenso sustantivo. En este sentido es necesario distinguir entre la estadística de incidencia delictiva y la denuncia.

Incidencia delictiva. De acuerdo a cifras de INEGI, en 2012 **se cometieron aproximadamente 27, 769,447 delitos del fuero común** y sólo 1, 702,150 posibles hechos delictivos fueron denunciados ante autoridades del fuero común federal. En el mismo periodo **se dictaron 108 216 sentencias**, lo que representa el 6.3% de las denuncias y el 0.3% del total de probables delitos cometidos. Claramente esto manda un mensaje y no genera incentivos para abstenerse de cometer conductas ilícitas, ya que si cometes un delito en México la probabilidad de que sea denunciado es baja y la de recibir una sentencia mucho menor. Si mejoran los procesos de investigación criminal y las instituciones son capaces de perseguir y sancionar de forma más eficiente los delitos que conocen, los incentivos a delinquir deberán disminuir. En este caso es difícil conocer cuál es el impacto en este cambio de

incentivos y en qué magnitud debería afectar el registro de delitos. Definitivamente, sería ingenuo e irresponsable atribuir un fracaso al sistema de justicia penal si no se observa una clara disminución en los niveles de victimización de las personas.

Denuncia delictiva. En México, el 61.95% del total de personas víctimas de un delito señalaron como motivo para no presentar una denuncia “causas atribuidas a la autoridad”. En este escenario, ¿qué sucede cuando las personas notan que los operadores son más profesionales, y los procesos más efectivos y ágiles a raíz de una reforma? Una consecuencia posible consiste en que la población denuncie más delitos y disminuya la cifra negra como producto de una mayor confianza en las instituciones. El tamaño de ese efecto no es posible establecerlo de forma clara y confiable sin un estudio científico y riguroso que permita determinar la magnitud y dirección del impacto atribuible al andamiaje institucional en el número de denuncias.

En este sentido, hasta el momento no hay evidencia suficiente que permita calcular la magnitud y la dirección del efecto que tendrá la reforma penal en las cifras de incidencia y denuncia. Pero si se cuantifica la inseguridad a partir del número de denuncias recibidas y éstas aumentan a raíz de una mayor confianza en las instituciones de justicia, parecerá que el nuevo sistema penal lejos de generar un beneficio social tuvo consecuencias

negativas. Para prevenir este fenómeno se requiere informar oportunamente a la sociedad civil sobre los beneficios que pueden esperar y deben exigir al nuevo sistema de justicia penal para evitar que una percepción equivocada genere rechazo al sistema de justicia penal acusatorio.

Mito 3: El éxito de la reforma de justicia penal no se relaciona con la incidencia delictiva

Sí existe una relación entre la incidencia delictiva registrada en las instituciones y el funcionamiento del sistema penal, pues el número y tipo de denuncias repercuten directamente en la carga de trabajo. Las instituciones que se encuentran en proceso de tránsito o ya operan bajo los principios del sistema acusatorio, diseñaron sus procesos y establecieron sus provisiones de recursos humanos y materiales de acuerdo a las cargas de trabajo que tienen actualmente y que únicamente representan el 10% de los delitos presuntamente ocurridos. Dotar de recursos al sistema para gestionar el total de delitos sería una tarea casi imposible además de altamente ineficiente, pues se incurriría en muchos desperdicios. Sin embargo, para asegurar la operatividad es necesario mantener estables el número de denuncias, pues si esta cifra aumenta, incluso marginalmente, las autoridades locales y federales podrían verse rebasadas para gestionar adecuadamente los asuntos dentro de las instituciones del sistema de justicia.

Si no se previene y decrece el número de delitos, por más que existan mecanismos alternos de solución de conflictos altamente funcionales, se estará en un dilema entre operatividad e impunidad.

Conclusión

Quizás en algunos de estos tres mitos, o en los tres, residan los motivos por los que hay una negativa a hablar de mejoras en el sistema de justicia e índices de criminalidad. Es comprensible que no se quiera relacionar una transformación en el sistema penal, ahora de corte acusatorio, con el fortalecimiento integral del Estado de derecho. No obstante, es necesario no perder la perspectiva general y dimensionar las responsabilidades de cada uno de los eslabones de la política de seguridad y justicia sin atribuir éxitos o fracasos de forma indiscriminada. Igualmente, es fundamental contar con información oportuna y actualizada que permita diseñar estudios para determinar el efecto de este conjunto de políticas en el estado de derecho, su interacción y evaluar su beneficio social.

¹Igualmente, es prudente recordar que bajo el principio de presunción de inocencia, aun después de que ministerio público califica que existen los elementos mínimos para que un hecho pueda ser considerado probable delito no es propiamente uno hasta que se recibe la sentencia de un juez.

²Duce J. Mauricio y Riego R. Cristian, *Proceso Penal*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007, p.307