



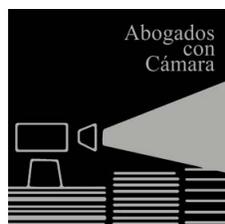
World Justice Project
México

La nueva justicia penal en México

Avances palpables y retos persistentes

La nueva justicia penal en México

Avances palpables y retos persistentes



Análisis

World Justice Project
Abogados con Cámara

Investigación

Alejandro Ponce
Roberto Hernández
Layda Negrete
Juan Botero
Leslie Solís
Jorge Morales
Camilo Gutiérrez
Valentina Pérez Botero
Jeremy Levine Drizdin
Daniel Gamboa
Lilian Chapa Koloffon

Redacción

Lilian Chapa Koloffon
Roberto Hernández
Jeremy Levine-Drizdin
Jorge Morales
Layda Negrete

Fotografía

Ignacio Miranda
Salvador Reyes

Diseño editorial

ICO | Imagen y Comunicación Organizacional

Comunicación institucional

Amir Galván
Fernando Omedé

Coordinadora de la publicación

Layda Negrete

Con el apoyo de:

John D and Catherine T. MacArthur Foundation

MacArthur
Foundation

Este proyecto se hizo parcialmente con apoyo de la fundación John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. Las ideas y la responsabilidad de esta publicación es de sus autores.

Documento descargable en:

<https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/>

Introducción

Han pasado 10 años desde que, en 2008, México aprobó una reforma constitucional cuyo objetivo fue transformar drásticamente el proceso penal.

En vista de la gran cantidad de personas inocentes privadas de su libertad, el objetivo principal de la reforma era proteger al inocente y mitigar la fuente de impunidad que implica el encarcelamiento injusto. Para lograr esto, el nuevo sistema instaló la presunción de inocencia, eliminando así la noción de que las personas acusadas tenían que probar su inocencia en lugar de que el Estado probara su culpa.

La corrupción, favorecida por la opacidad y discrecionalidad, magnificaba los sesgos del sistema penal en lugar de combatirlos. Por tanto, se buscó hacer a un lado los litigios escritos e inescrutables. Se instalaron entonces, juzgados diseñados para recibir al público de modo que cualquiera pudiera presenciar un debate oral, recio y directo entre litigantes.

Además, en vista de que los juzgados de primera instancia se inundaban de delitos

de poca cuantía —el robo menor en la tienda de la esquina— se propuso un sistema capaz de dar salida a casos poco relevantes para la seguridad pública, que consumían tiempo y recursos. Se crearon alternativas al juicio y procesos abreviados de modo que los fiscales pudieran enfocarse en asuntos complejos.

Corregir todas estas tendencias es una encomienda ambiciosa. Implica transformar varias instituciones: la policía, la fiscalía (o Ministerio Público), los jueces y la defensa pública. La reforma de 2008 se enfocó de manera especial en mejorar la etapa del proceso judicial y se dejó pendiente la tarea de reformar a profundidad al Ministerio Público, a la defensa pública y a la policía.

El plazo de ocho años que se estableció en la Constitución para que las 32 entidades del país transitaran al Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) concluyó en junio del 2016, hace dos años. Hoy ya se aplica en todo el país. En este punto del camino recorrido, *¿cuál es el impacto en el proceso penal de la implementación del nuevo sistema?*

Para responder esta pregunta usamos como fuente informativa a quienes han tenido un contacto directo con policías, agentes de ministerio público, defensores y jueces. A fines del año 2016, el INEGI desplegó la primera Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), cuyos resultados publicó a mediados del 2017. Una muestra representativa de más de 58 mil personas privadas de su libertad fueron entrevistadas cara a cara en centros penitenciarios federales, estatales y municipales. La encuesta es además representativa por entidad federativa y por tipo de fuero (federal y local).

El INEGI preguntó a las personas privadas de su libertad por sus experiencias desde el arresto hasta la sentencia. La encuesta cubre temas tales como el trato recibido durante los procedimientos de arresto y estancia en el Ministerio Público, incluyendo la tortura; el tiempo de traslado desde la detención hasta la presentación ante el juez; la claridad de los procesos judiciales; el tipo de evidencia presentada para acusarlos y la duración del proceso judicial.

Para lograr la comparación entre

experiencias de personas antes y después de la reforma procesal penal, nos dimos a la tarea de clasificar a los encuestados por el INEGI bajo dos condiciones: aquellos que transitaron por el viejo sistema y quienes experimentaron el NSJP. Durante meses recabamos y sistematizamos información sobre la fecha de entrada en vigor de la reforma atendiendo a la entidad federativa, municipio y tipo de delito. Con esta información clasificamos a cada encuestado.

En este documento comparamos algunos indicadores clave del proceso penal de dos maneras: a) en términos del antes y el después de la reforma a nivel nacional, y b) comparando las ocho entidades federativas que iniciaron su transición antes de 2012, con el resto del país. Esta distinción importa porque hasta el día de hoy, implementadores más antiguos presentan mejores resultados.

Hallazgos principales

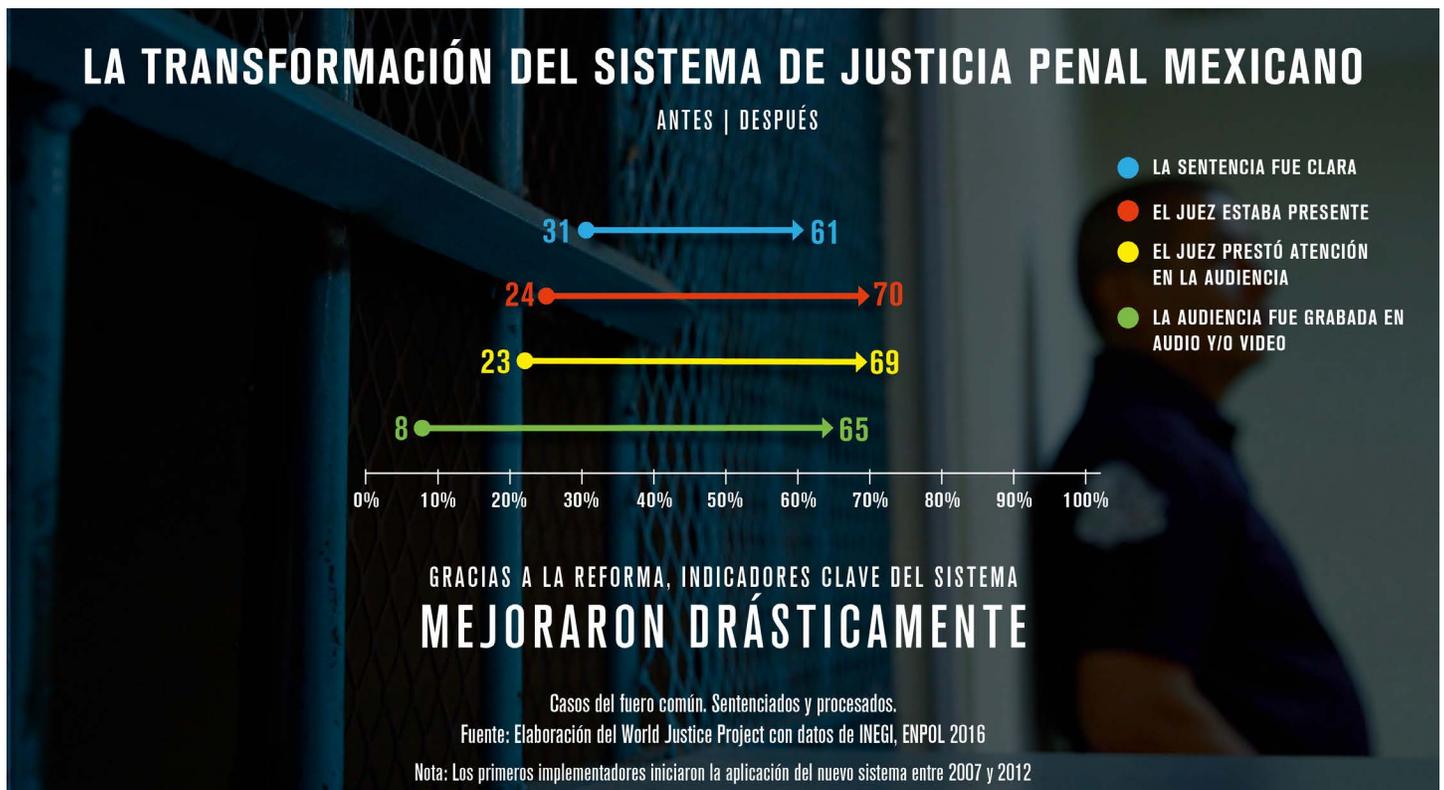
NSJP: un antes y un después

Mejores jueces que trabajan de cara al público

Un proceso penal implica asegurarse que el acusado asista al juicio, decidir qué pruebas son admisibles y determinar el castigo a imponer. En el antiguo sistema, todas estas decisiones, incluyendo las sentencias se emitían sin un verdadero debate y sin que el juez estuviera presente. El juzgador, se encerraba en su cubículo, se ocupaba en leer expedientes de otros casos y delegaba sus funciones en un secretario de acuerdos u otros funcionarios. Así, el Ministerio Público —que tiene el poder de acusar— operaba sin contrapesos. Testimonios falsos, pruebas débiles y meras sospechas bastaban para emitir una sentencia condenatoria.

En el sistema antiguo, las instalaciones donde tenían lugar las audiencias combinaban la función de ser oficinas con la de ser juzgados. Esto creaba una situación donde ni el acusado, ni el público escuchaban o entendían el proceso. Incluso, dos procedimientos de casos distintos podían llevarse a cabo simultáneamente. Tampoco existía un registro objetivo de lo sucedido en la audiencia.

Gráfica 1: Experiencia en el proceso penal



El nuevo sistema cambió la infraestructura de los juzgados, separó arquitectónicamente la sala de audiencias del espacio de oficinas de jueces, defensores y fiscales, y separó las funciones que antes concentraba un solo juez en jueces de control y jueces de juicio oral. Hoy, el espacio de la sala de audiencias está diseñado exclusivamente como un lugar en el que los litigantes acuden a debatir de forma pública frente a un juez para que éste pueda tomar decisiones. Las audiencias se graban y los jueces necesariamente deben estar presentes para escuchar los argumentos de las partes antes de tomar cualquier decisión. Además, se creó la figura del administrador de tribunal, con lo cual los jueces del sistema nuevo han abandonado las funciones administrativas que antes concentraban y éstas están en manos de administradores profesionales. Calendarizar audiencias o asegurarse que los litigantes y testigos acudan a la hora y lugar de su audiencia no es más una tarea que corresponda a los jueces.

Presencia de jueces, litigantes y público. En el Nuevo Sistema de Justicia Penal, el juez está presente en las audiencias la mayoría de las veces. Antes de la reforma, esto casi no ocurría. No sólo están presentes los jueces, sino los intervinientes en el proceso: los litigantes, testigos y el acusado, y lo más importante, hay cada vez mayor acceso para el público interesado, con lo cual tenemos una justicia más democrática, que opera dando la cara a la gente.

Jueces atentos. Los jueces no sólo están presentes sino que además están atentos al debate.

Claridad del juez. A los encuestados se les preguntó qué tan claro fue el juez en explicar por qué tomaba sus decisiones. Después de la reforma, la mejoría es clara en este indicador.

Mejores maneras de presentar pruebas y de registrar las audiencias

Una diferencia fundamental entre el sistema antiguo y el nuevo es que en el primero, la prueba se podía presentar ante el juez por escrito, sin que éste tuviera acceso a la fuente original. Al juez se le podía presentar evidencia incriminatoria desorganizada en pilas de papel y él tenía a su cargo encontrarla y ordenarla en su sentencia. En el sistema nuevo, es imposible entregar pruebas por escrito y en desorden.

Además, en el sistema antiguo, el método de registro de lo sucedido en las audiencias dependía de la pericia del mecanógrafo o del personal de apoyo del juez. Los expedientes eran frecuentemente manipulados, a veces de forma tal que lo ahí apuntado presumía la culpabilidad del imputado. Verdades inconvenientes para la versión acusadora o corruptora, quedaban fuera del registro. Las anécdotas de páginas arrancadas del expediente abundaban. Eso sí, en el universo paralelo del registro mecanografiado, el juez siempre estaba presente en el procedimiento. Al final, estos expedientes eran taladrados y cosidos, y se entregaban a las partes días después, luego del pago de cuantiosas sumas de dinero. El nuevo sistema sustituye los expedientes escritos a máquina con una videograbación de varias cámaras y micrófonos. Con esto se terminó con un método de registro ineficiente y falible.

UN DÍA EN LAS VIEJAS SALAS DE AUDIENCIA

El espacio físico donde transcurría el proceso para determinar la culpabilidad o inocencia de una persona en el anterior sistema no era propicio para un proceso de impartición de justicia. El ruido de máquinas de escribir, taladros para encuadernar artesanalmente los expedientes e, incluso, hornos de microondas funcionando en plena audiencia, convertían a la versión de los acusados —en su gran mayoría personas de bajos ingresos y nivel educativo— en ruido de fondo. El imputado veía pasar, detrás una ventana enrejada y con posibilidades limitadas de comunicarse con su defensor, el proceso que definía su libertad.

Los procedimientos orales hacen posible que el juez tenga ante sí dos o tres explicaciones posibles de los hechos: la del agente del Ministerio Público, la del defensor del acusado y la del representante de la víctima. Cada palabra pronunciada queda registrada de manera fidedigna por los sistemas de grabación. El nuevo sistema propicia la eficiencia, la publicidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Gráfica 2: Grabación del proceso penal



Mejor registro del proceso judicial. En el nuevo sistema, la grabación en audio o video del proceso judicial es cada vez más frecuente. Antes, esto ocurría casi excepcionalmente. Este patrón es más evidente en los implementadores más antiguos.

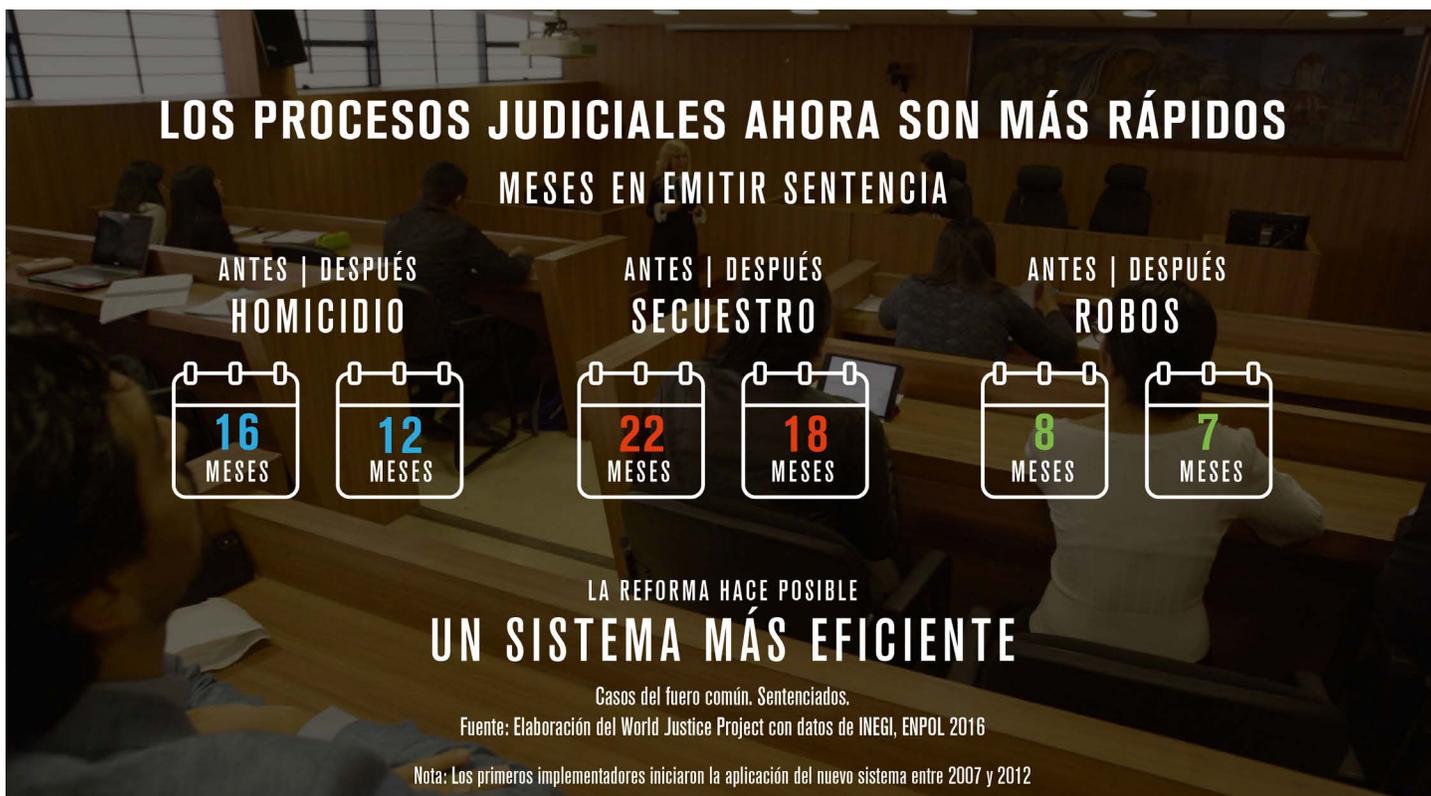
Proceso judicial más eficiente

Un sistema de justicia más eficiente, que diera solución a víctimas y acusados en menos tiempo, requería de una priorización distinta e inteligente de los casos que llegan a juicio. El viejo sistema operaba lento, saturado por las pilas de expedientes de todo tipo de casos sin distinción: desde delitos patrimoniales sin violencia –como un choque de tránsito–, hasta delitos graves como homicidios o violaciones.

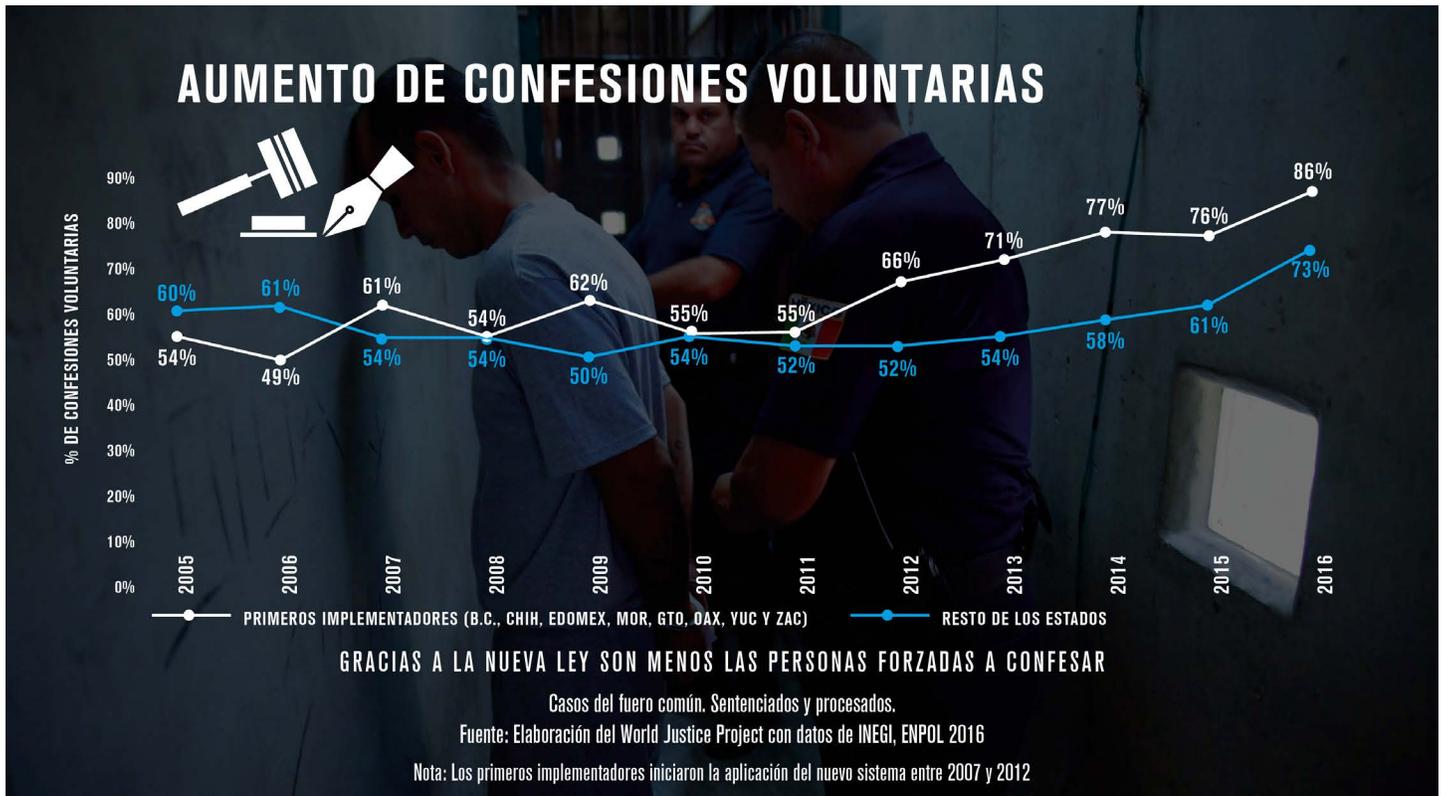
En el NSJP se contemplan procedimientos abreviados para terminar anticipadamente el proceso penal cuando la persona inculpada reconoce ante un juez, libremente y sin presiones, su participación en el delito. A cambio, el inculpado recibe beneficios contemplados en la ley. De esta manera se busca que las capacidades y recursos del Estado se enfoquen en la resolución de los casos más graves.

Procesos judiciales más rápidos. Los casos que se procesan con el nuevo sistema se resuelven, en promedio, cuatro meses más rápido que bajo el anterior. Esto beneficia a víctimas, imputados y libera recursos para procesar los casos más complicados.

Gráfica 3: Meses en emitir sentencia



Gráfica 4: Confesiones voluntarias



Más confesiones voluntarias. En el Sistema Acusatorio Penal aumentaron sensiblemente las confesiones voluntarias.

Retos que persisten: fortalecimiento de fiscalías y policías

Dos eslabones fundamentales en el nuevo sistema de justicia son los Ministerios Públicos y la policía, instituciones donde la reformas no se han concretado. Por un lado, como resultado de la reforma, el MP enfrenta un estándar probatorio más elevado, porque el nuevo sistema opera bajo el principio de presunción de inocencia del imputado. Por su parte, la policía es el primer respondiente en la escena del delito y tiene ahora un papel activo en la investigación bajo la dirección y mando del MP. A pesar de sus nuevas responsabilidades, la ENPOL muestra mejoras marginales en el desempeño de estas dos instituciones, sobre todo en contraste con el tamaño de los efectos positivos observados en la sala de audiencias.

Tiempo en el MP. De conformidad con la Constitución mexicana, una persona acusada de cometer un delito todavía puede ser encarcelada temporalmente por su acusador, el Ministerio Público. Por lo general, el plazo máximo de esta detención no debe exceder 48 horas sin que la persona sea presentada ante un juez. En otros países, la función de encarcelar y acusar están separadas institucional y arquitectónicamente. Jamás las personas pueden estar en un centro de detención administrado por la misma autoridad a car-

go de acusarlas. En Chile, por ejemplo, existe la garantía de que las personas recién arrestadas deben de ser presentados ante un juez dentro de un plazo máximo de 24 horas luego de ser detenido. En México no es así y los datos muestran que 40 por ciento de las personas permanecieron más de 48 horas detenidas por su acusador antes de ser conducidas ante un juez.

Maltrato a personas durante la detención. A nivel nacional se registran pocos avances en la reducción del maltrato físico a detenidos durante el momento del arresto. Bajo el anterior sistema, 63 por ciento de las personas encuestadas por INEGI reportaron que fueron agredidos físicamente en este momento, mientras que en el NSJP todavía 59 por ciento manifestó haber sido objeto de maltrato durante su detención.

Uso de presiones para obtener confesiones. A pesar de lo anterior, a nivel nacional se muestra una disminución en confesiones obtenidas bajo coerción. Como mostramos anteriormente, existe un incremento en las confesiones voluntarias con un efecto mayor en los primeros implementadores. Un objetivo a futuro, es lograr que la admisión de responsabilidad se explique como un reconocimiento a la capacidad técnica de la policía investigadora y no únicamente como resultado de un beneficio procesal.

El riesgo de una contrarreforma

Diversos actores políticos, como la Conferencia Nacional de Gobernadores, funcionarios federales y candidatos a ocupar un asiento en el Poder Legislativo, llevan a cabo una campaña para revertir aspectos clave de la reforma al sistema de justicia penal, por ejemplo, el que la prisión preventiva sea un recurso excepcional. También buscan reducir el estándar de prueba y relajar los parámetros de exigencia en la labor policial y ministerial.

La campaña se intensificó en los últimos dos años en el contexto de incremento en la incidencia delictiva en México, que pasó de concentrarse en unos cuantos estados del país, a afectar a entidades federativas que antes no mostraban problemas mayores de inseguridad. Además, a nivel nacional, padecemos las tasas más altas en homicidio desde que llevamos registro de este delito. A pesar de la crisis de seguridad, las reformas a sectores clave para responder al problema, policías y Ministerios Públicos, siguen pendientes.

Quienes buscan volver al sistema antiguo asumen que hay una relación entre niveles de criminalidad y los nuevos métodos de tomar decisiones judiciales. Sin embargo, no hay evidencia que demuestre que existe una relación entre niveles de criminalidad y un nuevo sistema procesal penal, cuyos principales logros son erradicar el ausentismo judicial y elevar la calidad y publicidad de las decisiones tomadas en procesos penales.

Dado que algunos de los promotores de la contrarreforma podrían llegar al Congreso, es probable que este tema tenga un espacio en la discusión legislativa en el futuro próximo.

Reflexiones finales

NSJP: lecciones en el balance de dos años

Los efectos de la reforma en mejorar el proceso judicial son palpables y significativos a dos años de su implementación en todo el país

En términos nacionales, como resultado de la implementación del NSJP en México tenemos mejores jueces: están presentes y atentos en las audiencias y sus decisiones son más claras desde la perspectiva del procesado. También es un hecho que los procesos son más transparentes, dado que con más frecuencia las audiencias se registran en video o audio. Además, los procesos judiciales son más rápidos.

Los efectos positivos de la reforma toman tiempo, pero llegan

Esta reforma, como el buen vino, mejora con el tiempo. Los primeros implementadores del nuevo sistema —estados que iniciaron el proceso antes de 2012— muestran mejor desempeño que las otras entidades del país. Sin embargo, también en aquellos lugares donde la implementación comenzó después de 2012, se observan mejoras graduales conforme pasa el tiempo. Los efectos de la reforma tienden a consolidarse, no a desaparecer.

La reforma a la policía y las fiscalías es una tarea pendiente

Bajo el NSJP, es necesario que la policía y el Ministerio Público presenten pruebas sólidas y que las detenciones se apeguen a la ley. Esto exige mayores capacidades de investigación y actuación por parte de ambos actores clave. Nuestro análisis muestra mejoras muy marginales asociadas al desempeño de estas instituciones. Reformar ambos eslabones es una tarea inaplazable para mejorar la calidad de la justicia y la capacidad del sistema para reducir la impunidad.

Es necesario cultivar la paciencia legislativa

Reinstalar el sistema antiguo de proceso penal no es recomendable. A solo dos años de la entrada en vigor del NSJP en todo el país es necesario dejar que la reforma madure. Una involución procesal, no solo obstaculizaría la obtención de los beneficios que aquí mostramos con el nuevo sistema, también nos distraería de la formulación de políticas públicas urgentes. Un proceso penal no es sustituto de un sistema de seguridad ciudadana en términos de prevención, investigación, persecución y reinserción. Por tanto, conviene fortalecer nuestras instituciones de seguridad y justicia antes de desconocer lo ganado y emprender un camino de regreso.